

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2010 р., № 2



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Журнал включено до переліку фахових
видань згідно з постановою президії
ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4

Головний редактор:

В.А. Ільяшенко, доктор наук з державного управління,
доцент

Редакційна колегія:

В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофійенко, доктор наук з державного управління, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В.М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
А.В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор
О.Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П.І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В.М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
В.Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,
член-кореспондент НАН України
І.В. Розпугаченко, 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. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент
З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактор: А.Г. Снісаренко

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

Н.А. Ананьїна

Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення та
радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія 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
26 травня 2010 р., протокол № 9

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

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

Адреса редакції:

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

Здано до набору 26.04.2010.

Підписано до друку 22.06.2010.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 67-09Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2010

ЗМІСТ

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | |
| ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДОСВІД США | 5 |
| <i>Баєва О.В.</i> | |
| СТРАТЕГІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ | 9 |
| <i>Гусякова О.Ю.</i> | |
| ІНФОРМАЦІЯ ЯК АТРИБУТ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ | 14 |
| <i>Дегтяр А.О.</i> | |
| ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ГЕНЕЗИС ТА ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО ЇЇ РОЗВИТКУ | 18 |
| <i>Ільченко Ю.Б.</i> | |
| ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИКО-СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ ІНВАЛІДІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ | 24 |
| <i>Іпатов А.В.</i> | |
| ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ | 31 |
| <i>Ісаєв К.А.</i> | |
| ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ОСОБЛИВОСТЕЙ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ | 34 |
| <i>Козарь Т.П.</i> | |
| РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ | 37 |
| <i>Кривчик Г.Г., Семенченко О.Г.</i> | |
| ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ | 42 |
| <i>Луценко С.М.</i> | |
| ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНИМИ ОРГАНАМИ | 46 |
| <i>Напрієнко Д.В.</i> | |
| ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГОТЕЛЬНОГО БІЗНЕСУ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ | 55 |
| <i>Омельчак К.О.</i> | |
| ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ | 58 |
| <i>Омельчак Т.О.</i> | |
| ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МОТИВАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД | 62 |
| <i>Пархоменко-Куцевіл О.</i> | |
| ДО ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ | 67 |
| <i>Сай І.А.</i> | |
| ФАКТОР РИЗИКУ В СИСТЕМІ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ | 72 |
| <i>Соболь М.П.</i> | |
| ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ | 77 |
| <i>Сущенко Р.В.</i> | |
| ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РОБОТИ З ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ БЮРО З МИТНИХ ПИТАНЬ ТА ОХОРОНИ КОРДОНІВ США) | 83 |
| <i>Таранова С.В.</i> | |
| ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ | 88 |
| <i>Триполиць Р.В.</i> | |
| СУЧАСНІ УМОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН | 93 |
| <i>Швецов А.Н.</i> | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ | 99 |
| <i>Шупік Б.В.</i> | |

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОГО МЕХАНІЗМУ СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ | 104 |
| <i>Білюк А.В.</i> | |
| МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ ШЛЯХОМ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ | 108 |
| <i>Груздова К.Є.</i> | |
| ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ СТАНДАРТИЗАЦІЇ І СЕРТИФІКАЦІЇ | 111 |
| <i>Дятлова В.В.</i> | |
| ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ..... | 115 |
| <i>Рожков Г.С.</i> | |
| НЕКОМЕРЦІЙНИЙ МАРКЕТИНГ У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 121 |
| <i>Романенко К.М.</i> | |
| МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ | 124 |
| <i>Степанов В.Ю.</i> | |
| МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ СФЕРИ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ | 128 |
| <i>Шатило О.А.</i> | |

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕРРЕГІОНАЛЬНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ..... | 133 |
| <i>Бабець І.Г.</i> | |
| ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІНДУСТРІЇ ТУРИЗМУ | 137 |
| <i>Бухаріна Л.М.</i> | |
| КЛАСИФІКАЦІЯ МОНІТОРИНГУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ | 141 |
| <i>Валентюк І.В.</i> | |
| ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОЦІНКИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ | 144 |
| <i>Гулевська С.Ф.</i> | |
| ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ САМОВРЯДНОЇ ВЛАДИ..... | 149 |
| <i>Лазор О.Д.</i> | |
| МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ (НА ПРИКЛАДІ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ) | 160 |
| <i>Лопушинський І.П.</i> | |
| ЕФЕКТИВНІСТЬ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ | 165 |
| <i>Педак І.С., Оверченко Л.В.</i> | |
| ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ | 169 |
| <i>Свіркін Д.О.</i> | |
| ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ | 172 |
| <i>Скороход О.П.</i> | |
| МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ | 178 |
| <i>Тищенко К.М.</i> | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ АПК НА ЗАСАДАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ | 181 |
| <i>Чернятин А.С.</i> | |

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ГЕНЕЗИС ВІДНОСИН ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ | 187 |
| <i>Бельська Т.В.</i> | |
| ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ ТА ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ..... | 191 |
| <i>Міненко В.Л.</i> | |

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ | 196 |
| <i>Авраменко Н.В.</i> | |
| ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я | 198 |
| <i>Білинська М.М., Мокрецов С.Є.</i> | |
| РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ..... | 202 |
| <i>Лавроненко В.О.</i> | |
| СОЦІОЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ | 206 |
| <i>Малиш Н.А.</i> | |
| СОЦІАЛЬНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ДОВІРИ ДО ВЛАДИ В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ | 212 |
| <i>Погорілий С.С.</i> | |
| ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ І МОДЕЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА | 217 |
| <i>Федько О.А.</i> | |

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77:614.252:37.012.33

ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ: ДОСВІД США

Басва О.В.

доктор біологічних наук, професор
Українсько-російський інститут менеджменту і бізнесу ім. Б. Хмельницького при МАУП

Annotation

The mechanisms of state public administration higher education in the USA and possibility of the use of such experience at reformation of administration of Ukraine higher school are analysed in the article.

Анотація

У статті проаналізовано механізми державно-громадського управління вищою освітою в США та можливості використання такого досвіду при реформуванні управління вищою школою України.

Ключові слова

Державно-громадське управління, вища освіта, управління якістю освіти.

I. Вступ

Процес інтернаціоналізації вищої освіти створює передумови і можливості використання зарубіжного досвіду освітньої політики з врахуванням національних специфіки та традицій розвитку освіти. Ряд новітніх технологій менеджменту освіти, які сьогодні отримують розвиток в Україні, були апробовані й впроваджені в інших країнах.

Освітня система США є одним із світових осередків модернізації вищої освіти, в якій були сформовані такі атрибути сучасної вищої школи, як кредитна система, юридично закріплена інституціональна автономія університетів, громадська та професійна акредитація навчальних закладів [2, с. 9].

Аналіз досягнень та проблем зарубіжних країн у сфері залучення громадськості до управління вищою освітою зможе сприяти вдосконаленню вітчизняної системи управління освітою. Для використання такого досвіду бачиться за доцільне проведення аналізу тенденцій та механізму демократизації управління освітніми системами зарубіжних країн на різних рівнях управління: національному, регіональному, муніципальному, рівні вищого навчального закладу та вивчення досвіду підтримки балансу між

державним та громадським компонентами управління професійною освітою.

II. Постановка завдання

Метою статті є науково-теоретичний аналіз механізмів державно-громадського управління вищою освітою США та можливості використання такого досвіду при реформуванні управління вищою школою України.

III. Результати

Система вищої освіти США характеризується надзвичайно ліберальною системою управління університетами, яка базується на абсолютному пріоритеті інституціональної автономії та мінімальному державному втручанні. В країні нормативно закріплені та успішно функціонують вузівські механізми самоуправління [2, с. 10].

Формування загальної політики вищої освіти та регулювання діяльності вищих навчальних закладів у США до 1979 р. було покладено на Міністерство охорони здоров'я, вищої освіти та соціального забезпечення. В 1979 р. було прийнято законопроект щодо створення окремого Департаменту освіти, до завдань якого входить формування політики у сфері освіти, підготовка законопроектів, допомога освітнім закладам у розробці програм професійної освіти, розподіл фінансових ресурсів, що виділяються федеральним урядом на вищу освіту, збір статистичних даних, розробка програм обміну студентами, викладачами тощо.

Водночас у кожному з 50 штатів існує окрема система управління освітою, яку забезпечує відділ освіти, у підпорядкуванні якого знаходяться місцеві комітети, які здійснюють безпосереднє керівництво освітою у своїх містах та округах. До складу місцевих комітетів входять провідні діячі освіти, громадських організацій, представники бізнес-середовища. Вони мають великі повноваження у визначенні як загальних завдань та вимог до освіти, так і конкретних питань щодо формування навчальних програм, фор-

Держава та регіони

мування контингенту вищих навчальних закладів. Координацію діяльності комітетів та відділів освіти штатів здійснює Департамент освіти США та спеціальний Комітет з освіти та праці при Конгресі США.

На відміну від європейських систем управління освітою, американська система управління вищою освітою побудована на фундаменті вільної та мобільної координації освітніх організацій. Відповідно до десятої поправки до конституції США, федеральний уряд не має права встановлювати загальнонаціональну систему освіти, визначати політику та навчальні програми для шкіл, коледжів та університетів. Рішення за вищезазначеними питаннями приймається на рівні влади штату або округу. Послідовну децентралізацію, тобто передачу функцій контролю, управління та фінансування вищої освіти на рівень штату, було завершено в 1972 р., коли федеральний уряд прийняв рішення щодо припинення надання нецільових коштів ВНЗ [5, с. 314]. Починаючи з цього періоду, демократичні адміністрації кілька разів піднімали питання щодо створення єдиного національного освітнього простору, проте щоразу зустрічали потужну протидію з боку республіканців у парламенті.

В середньому США витрачає близько 8% ВВП на розвиток системи освіти, зокрема,

частка вищої освіти становить 3% [6, с. 15]. На відміну від інших країн, державні вищі навчальні заклади США більшу частину фінансових джерел отримують від оплати за навчання та інших приватних джерел. Державне фінансування розподілено таким чином: 22% – кошти з передільного бюджету; 36% – з бюджету штату і 4% становлять надходження з місцевого бюджету [2, с. 12].

Інституціональна та державна політика вищої освіти США формується за рахунок впливу двох сил. Першу силу представляє влада, що має юридичну силу, – міністр освіти та інші посадові особи міністерства, які здійснюють керівництво департаментами міністерства, президенти та ректори вищих навчальних закладів. Друга сила – визначає та формує державну освітню політику і впливає на стратегічне управління навчального закладу, не застосовуючи владу [3, с. 93; 13, с. 143]. До таких відносяться релігійні, культурно-мистецькі та інші громадські об'єднання [7, с. 84]. Відносини влади штату та університетів формуються в різних штатах по-різному: від суворої підзвітності до суттєвої автономії [2, с. 10]. Класифікацію типів взаємодії ВНЗ та регіональної влади в США розроблено Е. Макгиннесом та представлено в таблиці [6, с. 16].

Таблиця

Типи взаємодії ВНЗ та регіональної влади в США

| Рівень державного контролю діяльності ВНЗ | Форма управління | Взаємовідносини влади та ВНЗ |
|-------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Високий | ВНЗ як державний заклад | Відносини з ВНЗ формуються як із державним підприємством |
| | ВНЗ має державну підтримку | А. Принципи взаємодії влади та ВНЗ не відрізняються від інших державних підприємств, проте влада визнає право на послаблення державного контролю |
| Середній | ВНЗ має державну підтримку | Б. Правовий статус ВНЗ надає йому значну незалежність від влади штату. Штат здійснює фінансування поточних адміністративних видатків, видатків на підтримку основних фондів, цільове фінансування різних видів діяльності ВНЗ. Недержавні джерела фінансування (плата за навчання, приватні гранди тощо) становлять значну частку в бюджеті ВНЗ |
| Незначний | Корпоративна модель управління | Правовий статус ВНЗ забезпечує йому значну незалежність. Державне фінансування незначне та надається у вигляді поручительств або грандів на зменшення вартості навчання |

Модель 1. Різні підсистеми мають різний ступінь автономії. Чотири типи взаємодії "ВНЗ – державна адміністрація" мають відносний характер. На практиці державне управління вищою освітою США має три моделі взаємовідносин влади та ВНЗ [2, с. 11]. Наприклад, Каліфорнійський університет та університетська система штату Каліфорнія розглядаються, як "ВНЗ, що користуються державною підтримкою", проте в окремих аспектах їх діяльність регулюється як у "ВНЗ, що контролюються державою". Каліфорнійський університет, статус якого закріплений у конституції штату, має більшу незалежність, ніж університет штату Каліфорнія, заснований відповідно до законів

штату і до початку 1990-х рр. тісно пов'язаний із загальною бюджетно-фінансовою та кадровою політикою штату. На відміну від цих університетів, місцеві коледжі Каліфорнії мають дотримуватись вказівок місцевої влади, тому розглядаються, як "ВНЗ, що контролюються державою".

Модель 2. Модель управління, що характерна для громадсько-державних університетів, які мають статус громадських об'єднань, проте окремі сфери їх діяльності (кадрова політика, капітальне будівництво) регулюються державою. Прикладом такої моделі слугує штат Північна Дакота з єдиною університетською системою або штат Кентуккі, в якому кожний університет є окремим

громадським об'єднанням. В обох випадках влада штатів контролює деякі види діяльності ВНЗ, наприклад, капітальне будівництво. Університет Вісконсина має статус громадської корпорації, проте всі його капітальні проекти курируються Департаментом штату Вісконсин з питань управління, а всі співробітники, крім викладацького складу, є державними службовцями.

Модель 3. Більшість державних ВНЗ має статус громадських об'єднань, проте окремі навчальні заклади мають більшу самостійність, яка узгоджена з владою штатів. Вони намагаються децентралізувати управління та диверсифікувати джерела фінансування. Наприклад, університетська система штату Меріленд вважається громадським об'єднанням, проте коледж Святої Марії, який входить до цього об'єднання, виконує певні вимоги щодо прозорості та відповідальності і користується більшою автономією, ніж інші заклади освіти. В штаті Колорадо впроваджено аналогічну політику, відповідно до якої, ВНЗ укладають угоди з владою штату й отримують додаткову незалежність [14, с. 111].

Державну владу штату у відносинах "влада – ВНЗ" представляє Рада з освіти, а інтереси ВНЗ у цьому діалозі – Піклувальна рада або Рада регентів, які своїми функціями нагадують ради директорів некомерційних організацій. Управлінські комітети державних ВНЗ створені за зразком Піклувальних рад приватних коледжів та університетів. Проте в приватних закладах освіти піклувальна рада займається справами одного університету або коледжу, а управлінські комітети державного сектора освіти курирують кілька освітніх закладів [3, с. 98]. До функцій управлінських комітетів ВНЗ відносяться:

- призначення та оцінка роботи ректорів окремих ВНЗ, затвердження їх посадових окладів та соціальних пакетів;
- стратегічне планування, бюджетування та розподіл ресурсів між підконтрольними ВНЗ;
- розробка і впровадження політики ВНЗ у різних сферах, наприклад, в розробці освітніх програм, соціальної підтримки студентів тощо;
- забезпечення цільового, прозорого та відповідального використання ВНЗ виділених ресурсів;
- збереження активів навчального закладу (фізичних, програмних і кадрових ресурсів), контролювання їх відповідності завданням ВНЗ;
- присудження наукових ступенів;
- лобювання інтересів ВНЗ в органах законодавчої та виконавчої влади;
- формування кадрової політики ВНЗ.

Активна діяльність піклувальних рад є індикатором успішного вузівського управління та виступає запорукою збереження інституціональної автономії університетів [2, с. 11].

Управління більшістю державних коледжів та університетів США здійснюється за мультикапсульною системою, за якою єдине управління групою навчальних закладів покладено на системного директора, який формує широку системну політику, розподіляє державні кошти між університетами та коледжами, призначає керівників кампусів, затверджує місії та програми ВНЗ, які входять до системи [3, с. 97]. Оперативне управління кожним навчальним закладом здійснює операційний директор.

Нормативною базою освіти в США визначено додипломну (undergraduate) та післядипломну (postgraduate) освіту.

Додипломна освіта включає дворічні програми ступеня Associate Degree (ад'юнкт-бакалавра) та чотирирічні програми підготовки на отримання першого наукового ступеня – бакалавра. Ступінь ад'юнкт-бакалавра дає змогу продовжити навчання на третьому курсі університету [10, с. 98].

Післядипломна освіта передбачає навчання в магістратурі та докторантурі, з отриманням наукового ступеня доктора філософії (PhD- програми). Дворічні магістерські програми поділяються на академічні, з отриманням звання магістра наук (Master of Science – MS), та професійні, з отриманням звання магістра ділового адміністрування (MBA), магістра освіти (MeD), магістра державного управління (MPA), магістра соціальних наук (MSW). Академічні магістерські ступені необхідні для викладання, науководослідницької роботи, підготовки до аспірантури чи для задоволення власних освітніх потреб, тому значна увага приділяється теоретичній підготовці магістрантів. Професійні ступені практично спрямовані на здобуття знань у певній галузі та за своєю природою є вищим рівнем освіти для практичної діяльності, тобто не передбачають продовження навчання у докторантурі. В професійних програмах домінує інтегральний компонент [4, с. 3; 11, с. 158].

Залежно від загального цільового призначення та організації навчального процесу виділяють такі категорії магістерських програм: допоміжні (ancillary); професійного зростання (career advancement); професійного навчання (apprenticeship); громадського спрямування (community-centered) [9, с. 117].

В умовах сильної децентралізації управління вищими навчальними закладами США, формування єдиної державної політики, спрямованої на забезпечення якості освіти стає практично неможливим. Феде-

ральний уряд США фактично не має повноважень для реалізації будь-яких ініціатив. Міністерство освіти США здійснює непряме регулювання управління ВНЗ через фінансові важелі. Проте така ситуація не створила хаосу на ринку освітніх послуг. Система акредитації США є прикладом “акредитації знизу”, за якої механізм забезпечення якості освіти формується самим ринком освіти та праці [2, с. 12]. Основним завданням акредитації виступає не ліквідація окремих недоліків в організації навчального процесу освітніми закладами, а підвищення системи якості освіти в цілому [15, с. 109].

Головним органом з акредитації в США є Рада з акредитації вищої освіти (CHEA), основною метою діяльності якої є забезпечення стандарту якості вищої освіти, гарантування її якості для громадських, державних організацій, агентств та роботодавців інформація для студентів та їх батьків [12, с. 3]. Основними видами акредитацій виступають інституціональна та спеціалізована акредитації, що мають свої особливості, специфічні для цієї країни. Загальна інституціональна акредитація ВНЗ у США проводиться агентствами регіональних асоціацій навчальних закладів: Асоціації університетів, Асоціації чотири- та дворічних коледжів. Акредитовані вищі навчальні заклади включаються в перелік навчальних закладів, які враховуються офіційною статистикою, стають учасниками Федеральної програми фінансової допомоги студентам, отримують право на розробку освітніх програм за вимогами Департаменту освіти США [1, с. 3; 8, с. 4].

Інституціональна акредитація включає оцінювання цілей і завдань вищого навчального закладу, які мають відповідати очікуванням уряду, ділових кіл та широкої громадськості. При проходженні інституціональної акредитації ВНЗ має попередньо провести самодослідження – так зване “self-study”, яке оформлюється у вигляді звіту [15, с. 206] і має таку структуру:

- місія та завдання навчального закладу;
- ефективність адміністрування;
- рівень кваліфікації професорсько-викладацького складу;
- стан матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів.

До спеціалізованої акредитації відносяться акредитація освітніх програм професійними асоціаціями. В США діють 45 загальнонаціональних професійних асоціацій. Як правило, професійні асоціації не приймають заяву на проведення акредитаційної експертизи окремої навчальної програми, якщо ВНЗ не пройшов загальну акредитацію [8, с. 4; 12, с. 2].

IV. Висновки

Таким чином, вивчення американського досвіду державно-громадського управління

вищою освітою є актуальним із ряду причин. По-перше, система освіти США відрізняється від більшості освітніх систем децентралізованістю та впливовою роллю регіональної влади. По-друге, запропонована американською моделлю система акредитації ВНЗ є прообразом механізмів управління якістю освіти, що сьогодні впроваджується в Україні, проте, порівняно з європейськими аналогами, вона базується на університетських ініціативах, тобто “акредитації знизу”.

Використання позитивного досвіду механізму державно-громадського управління вищою освітою США необхідно гармонійно поєднувати з вагомими здобутками національної системи освіти України, особливостями історичного та культурного розвитку Української держави, а також досягненнями в галузі науки, техніки та промисловості.

Література

1. Бесчастний В.М. Оптимізація управління вищими навчальними закладами [Електронний ресурс] / В.М. Бесчастний // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=14>.
2. Вахштайн В.С. Система вищого образования США / В.С. Вахштайн // Обзор системы образования стран ОЭСР / Центр ОЭСР-ВШЭ. – 2005. – С. 9–14.
3. Джонстоун Д.Б. Система образования в США: структура, руководство, финансирование / Д.Б. Джонстоун // Университетское управление: практика и анализ. – 2003. – № 5–6 (28). – С. 92–102.
4. Зіноватна О.М. Вища освіта у США : навчальний компонент у магістерських програмах різного типу [Електронний ресурс] / О.М. Зіноватна. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua.
5. Исследовательские университеты: американская модель / под ред. В.Б. Сурьян. – М. : Магистр, 2009.
6. Макгиннес Э. Финансовый менеджмент в сфере высшего образования: сравнительное исследование взаимоотношений вузов и штатов в США / Э. Макгиннес ; пер. с англ. Центр ОЭСР. – М. : ВШЭ, 2005.
7. Рудишин С.Д. Стан екологічної освіти в практиці вищої школи зарубіжних країн / С.Д. Рудишин // Вісник Житомирського державного університету. – 2008. – Вип. 40: Педагогічні науки. – С. 81–85.
8. Система менеджмента в качестве образования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/management/665>.
9. Conrad C. A Silent Success. Master's Education in the United States / C. Conrad, J. Haworth, S. Millar. – Baltimore ; London :

- The Johns Hopkins University Press, 1993. – 342 p.
10. Conrad C. College and University Curriculum: Placing Learning at the Epicenter of Courses, Programs, and Institutions / C. Conrad, J. Johnson // ASHE Reader Series. – 2-nd edition. – Boston : MA, 2008. – 312 p.
 11. Conrad C. Teaching-for-Learning (TFL): A Model for Faculty to Advance Student Learning / C. Conrad, J. Johnson, D.M. Gupta // Innovative Higher Education. – 2007. – № 32 (3). – P. 153–165.
 12. Effective the Role of Accreditation in Student Achievement [Електронний ресурс] // CHEA: Council for Higher Education Accreditation, March 2010, From. – Режим доступу: <http://www.chea.org/pdf/Effective%20Practice%20Revised3.pdf>.
 13. Johnson J. Reflections on the public-private configuration of American postsecondary education / J. Johnson, C. Conrad // Comparative and International Education Review. – 2005. – № 4 (1). – P. 141–151.
 14. MacTaggart T.J. Associates Seeking Excellence Through Independence / T.J. MacTaggart. – San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1998. – 248 p.
 15. U.S. Accreditation and the Future of Quality Assurance – Washington : CHEA Publications, 2010. – 510 p.

УДК 351:338

СТРАТЕГІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Гусякова О.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The basic ways of realization of measures of development of tourist industry of Ukraine in modern terms are explored, concrete components of strategies of development of sphere of tourism are offered in the article.

Анотація

У статті досліджено основні шляхи здійснення заходів розвитку туристичної галузі України в сучасних умовах, запропоновано конкретні складові стратегії розвитку сфери туризму.

Ключові слова

Стратегія, туризм, туристичний продукт, туристично-рекреаційна галузь, регіон, курорт.

I. Вступ

Відсутність в Україні у перші роки незалежності структур і важелів державного регулювання туризму призвела до руйнування важливих складових інфраструктури галузі, розпаду соціально орієнтованого внутрішнього туризму, впливу значних валютних коштів за кордон, а також до погіршення її матеріально-технічної бази.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити пропозиції щодо стратегії розвитку сфери туризму.

III. Результати

Теоретико-методологічні аспекти туризму, історію його розвитку як в Україні, так і за кордоном, окремі питання управління галуззю вивчали відомі вітчизняні вчені: М.І. Долішній, В.С. Ковешніков, М.П. Крачило, А.Т. Матвієнко, Г.П. Науменко, С.І. Попович, В.К. Федорченко, С.В. Хлоп'як, В.І. Ци-

бух, І.М. Школа та ін. Вагомим внеском у розробку питань економіки організації та управління рекреаційно-туристичним комплексом є праці дослідників одеської наукової школи, зокрема, О.Г. Топчієва, С.К. Харічкова, О.С. Шаптали та ін. Відомі українські вчені М.К. Орлатий, П.Т. Саблук приділяли увагу сільському зеленому туризму як чиннику соціально-економічного розвитку сільських населених пунктів.

Як підкреслюється в Державній програмі розвитку туризму на 2002–2010 рр., головною метою політики держави є створення конкурентоспроможного на світовому ринку вітчизняного туристичного продукту, збільшення обсягів реалізації туристичних послуг, додаткових робочих місць, валютних надходжень, надходжень до бюджетів усіх рівнів, упровадження на основі міжнародного досвіду ефективної моделі інвестиційної політики в галузі туризму [3].

Основними цілями розвитку туристичної галузі є:

- збільшення потоку іноземних туристів в Україну, кількості внутрішніх туристів, і як наслідок, валютних надходжень та обсягів платежів до державних і місцевих бюджетів;
- удосконалення нормативно-законодавчої бази діяльності підприємств галузі;
- налагодження потужної реклами вітчизняного турпродукту;
- впровадження сучасних інформаційних технологій для забезпечення діяльності національної туристичної галузі;

Держава та регіони

- створення сприятливого організаційно-правового й економічного середовища для розвитку галузі, її науково-дослідницьке забезпечення;
- будівництво нових, реконструкція і модернізація діючих туристичних об'єктів за рахунок залучення коштів вітчизняних та іноземних інвесторів, кредитних коштів;
- гармонізація чинних стандартів та розробка нових на основі вимог міжнародних стандартів серії ISO/FDIS 9000:2000;
- удосконалення системи державної статистичної звітності в галузі туризму.

На нашу думку, в період ринкової трансформації економіки раціональне адміністрування має відіграти визначальну роль у виході туристичної індустрії з кризи. Для виконання програмних рішень органів влади вбачається необхідним розробити в подальшому на їх підставі відповідні підзаконні акти та інструкції, які б реально сприяли підвищенню соціально-економічної ефективності туризму в Україні, поповненню державного і місцевих бюджетів.

У цілому сьогодні, з одного боку, діяльність туристичних підприємств виявляється надмірно зарегульованою внаслідок необхідності дотримання ними численних правових положень, що стосуються всього народного господарства країни, а з іншого – багато специфічних питань функціонування туристичної галузі досі не знайшли нормативного закріплення.

На нашу думку, серед першочергових завдань є визначення чітких меж і обсягів державного втручання в діяльність суб'єктів господарювання, стимулювання внутрішніх і зовнішніх інвесторів, встановлення особливих правил використання природних ресурсів та відповідальності за їх порушення. Характерно, що подібний стан справ має місце не лише в індустрії туризму, а й загалом у сфері послуг.

Способи та методи впливу, що використовуються сьогодні для розвитку туризму, далеко не завжди виявляються адекватними особливостям сучасних реалій. Таким чином, для зміни існуючої ситуації необхідно впровадити нові механізми господарювання з урахуванням досвіду країн із розвинутою туристичною галуззю, зокрема Франції, сформувати нові соціально-економічні підходи до стратегії розвитку національного туристичного комплексу та цілісну, адекватну вимогам сьогодення систему управління туристичними процесами як на державному, так і регіональному рівнях.

Перші етапи виконання цих завдань свідчать про те, що цей процес може бути дуже тривалим, складним, суперечливим і вимагати докорінної зміни економічних та со-

ціальних відносин. Сучасні системоутворювальні фактори сформувалися в складних умовах перехідного періоду за відсутності дієвого господарського механізму, здатного достатньою мірою забезпечити взаємоузгодження інтересів усіх сторін. Отже, всі перетворення в системі туристичної галузі мають відбуватися з метою підвищення не тільки економічної, а й соціальної ефективності функціонування туристичного ринку.

Потребує врегулювання ситуація в санаторно-курортному господарстві. Основні проблеми розвитку курортів України зумовлені, перш за все, відсутністю протягом тривалого часу вертикальної структури управління в курортній сфері у зв'язку з невизначенням спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань курортів. Більшою мірою це пов'язано з підпорядкованістю санаторно-курортних закладів. Так, санаторії є у підпорядкуванні Кабінету Міністрів України та практично всіх міністерств і відомств України. При цьому лише 205 закладів (42% від діючих в Україні) підпорядковані Міністерству охорони здоров'я, решта мають таке підпорядкування: 167 закладів (34%) – іншим міністерствам і відомствам, 107 санаторіїв (22%) – входять до складу ЗАТ "Укрпрофоздоровниця", 9 санаторіїв (2%) – різним громадським організаціям і спілкам [4].

Щодо рекреаційних закладів, то тут ситуація ще більш суперечлива: у підпорядкуванні Міністерству охорони здоров'я перебувають лише 0,6% рекреаційних закладів, тим часом як інші структури, у тому числі міністерства і відомства та організації різних форм власності й навіть приватні особи-власники, впливають на роботу 98% закладів [5].

Більше того, саме в рекреаційній сфері зараз активно розпочалася приватизація, темпи якої зростають з кожним роком. Негативно впливає на розвиток курортної сфери неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Перешкодою на шляху розвитку вітчизняних курортів є його традиційна спрямованість, що пов'язана із зростанням кількості санаторно-курортних закладів, сприйняттям рекреаційно-туристичного напрямку як другорядного, недостатністю сучасної туристичної інфраструктури тощо [4, с. 78].

Усе це свідчить про необхідність реорганізації всієї системи й зміни механізмів управління на державному, регіональному та місцевому рівнях. З цією метою державі необхідно переосмислити роль санаторно-курортних закладів у національній системі рекреації та оздоровлення населення і функції, які вони виконують. І лише зі зміною методологічних підходів, держава зможе

розробити нові концепції розвитку як самих курортів, так і санаторно-курортного обслуговування населення, на базі яких у подальшому буде розроблено програму стратегічного розвитку цієї сфери з поглибленням спеціалізації курортів, урахуванням їх унікальності, та обов'язковим чітким визначенням прав власності.

Наступна проблема української туристичної галузі – це слабкість та застарілість матеріально-технічної бази, відсутність стандартних туристичних послуг, що зумовлює її неспроможність конкурувати на світовому ринку, незважаючи на природну та історико-культурну унікальність ресурсів. Для виправлення такої ситуації шляхом реконструкції та будівництва нової туристично-рекреаційної інфраструктури необхідні значні інвестиції.

Як свідчить світова практика, капіталовкладення в індустрію туризму належать до найбільш перспективних, але ризикованих. У зв'язку з високою капітало- та трудомісткістю, а також сезонністю галузі інвестори досить вибірково ставляться до туристичної галузі. В Україні законодавство не передбачає жодних стимулів для інвестування у виробничий сектор туризму. Тому приватні туристичні фірми, що спеціалізуються здебільшого на виїзному туризмі, за незначними винятками, не вкладають кошти в оновлення основних фондів, їх реконструкцію та розвиток. Інвестиційний процес у туристично-рекреаційній галузі України активізувався лише останніми роками [4].

Серед різних видів туризму найбільші темпи зростання надходжень в Україні, як і в усьому світі, спостерігаються від індивідуального іноземного туризму, особливо від таких його видів, як спеціалізований та діловий. Згідно із рекомендаціями українських та іноземних експертів, Україна має розвивати діловий (конгресовий) туризм, який є одним із найприбутковіших у світі та має хороші перспективи для розвитку в нашій країні [1].

Для ділового туризму характерний високий платоспроможний попит і можливість збільшення завантаженості туристичної інфраструктури в період міжсезоння (конференції та симпозиуми відбуваються переважно з жовтня по березень). Проте для того, щоб місто Київ та інші міста України могли достойно конкурувати із такими визнаними світовими конгресовими центрами, як Лондон, Париж, Відень, Женева тощо, необхідно модернізувати, передусім, готельну інфраструктуру, а також збудувати, наприклад, у місті Києві принаймні один конгрес-центр, який відповідатиме світовим стандартам.

Дієвість органів управління туризмом, крім досконалості організації розподілу пов-

новажень між ними, також тісно пов'язана із сформованістю довгострокової стратегії розвитку галузі, практична відсутність якої в Україні сьогодні є чи не найголовнішим чинником його уповільнення. Впродовж останніх п'яти років було розроблено кілька програм, планів дій та концепцій щодо встановлення загальних орієнтирів і перспектив розвитку туристичної галузі. Однак, у жодному із цих документів навіть не згадується про розробку комплексного механізму управління, що відповідав би її потребам як цілісної динамічної системи.

Тільки останнім часом в Україні при розробці державної політики активно почали застосовуватись методи її аналізу, які передбачають визначення проблем та пріоритетів, пошук варіантів їх розв'язання та прогнозування наслідків кожного з них. Лише при якісному аналізі державної політики можливе ефективне стратегічне планування, яке передбачає визначення стратегічних цілей, шляхів їх досягнення та відповідне планування ресурсів. Для цього в системі державного управління потрібно запровадити планування результатів роботи, оцінювання результатів та порівняння їх із запланованими, що відповідають завданню установи, а також із завданням державної політики. Контроль має зосереджуватися на досягненні конкретних результатів, які можна реально оцінити.

Суттєве значення для стратегічного планування зокрема, як і для розвитку туристичної галузі взагалі, має облік наявних туристично-рекреаційних ресурсів. Нині органи управління туристичною галуззю ні на національному, ні на місцевому рівнях не мають повного уявлення про види, обсяги та якість ресурсів, які можна залучити до створення туристично-рекреаційного продукту. Така ситуація в результаті дії принципу суворої відомчої підпорядкованості всіх об'єктів, що можуть бути цікавими для туристів, склалася ще за радянських часів.

Одним із першочергових завдань держави є створення державної системи обліку, охорони та ефективного використання туристичних ресурсів. Із цієї метою насамперед необхідно здійснити облік наявних туристично-рекреаційних ресурсів усіх видів і на базі аналізу їх економічного значення та ролі (як продуктоутворювального чинника) визначити рейтинги цих об'єктів. Такі дослідження мають містити рекреаційну оцінку територій із визначенням найсприятливіших для розвитку за окремими видами туризму та оздоровлення місцевостей, черговість освоєння, антропогенну місткість ландшафтів, показники пропозиції та попиту, причому як потенційного, так і задоволеного. На основі цих досліджень має бути складений кадастр туристично-рекреаційних ресурсів

України. Розробка цього кадастру дасть змогу дістати уявлення не тільки про кількість, а й про якість наявних ресурсів, більш чітко визначити напрями подальшої роботи. Крім того, ранжування туристичних об'єктів і, особливо, центрів туризму допоможе центральним і місцевим органам влади, базуючись на принципі рейтингу брендів, визначити пріоритети фінансування конкретних заходів і проектів та субсидування діяльності окремих об'єктів.

У світовій туристичній практиці принцип рейтингу брендів використовується дуже широко. Від величини рейтингу безпосередньо залежить розмір державної дотації (всі туристичні об'єкти національного рівня незалежно від форми власності отримують державну допомогу в тій чи іншій формі) [2]. Оскільки Україна сьогодні не має достатніх фінансових можливостей щодо підтримки розвитку туризму, визначення рейтингу туристичних центрів дасть змогу більш ефективно використовувати обмежені фінансові ресурси країни.

Крім того, тільки достеменно знаючи, які природні, матеріальні та людські ресурси має регіон, місцева влада може затверджувати стратегії та програми розвитку туризму на своїй території, визначити пріоритети своєї діяльності щодо розвитку соціальної інфраструктури, а також сприяти поширенню інформації про можливості оздоровлення та відпочинку (включаючи активне дозвілля) в межах своєї адміністративно-територіальної одиниці.

Перші кроки в цьому напрямі вже робляться: у новій редакції Закону України "Про туризм" серед повноважень центрального органу виконавчої влади в галузі туризму визначається організація обліку туристичних ресурсів України та забезпечення їх раціонального використання й охорони, а організаційні роботи щодо створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів України, що є одним із завдань Держтурадміністрації, записаних у положенні про неї, розпочато вже з кінця 2003 р. На жаль, ні Державною програмою розвитку туризму на 2002–2010 рр., ні іншими перспективними документами на найближчі роки не передбачається розробка систем обліку інших ресурсів. Крім того, найближчим часом можуть виникнути проблеми із обліком закладів туристично-рекреаційної інфраструктури у зв'язку з відсутністю в новому законодавстві положень про обов'язковість їх реєстрації саме як закладів туристичної галузі [4, с. 153].

В Україні впровадження нових інформаційних технологій значно відстає від рівня розвинутих туристичних країн світу, тому на державному рівні мають вирішуватися загальні проблеми, які неспроможні вирішити

туристичні підприємства й організації без державної підтримки та узгодження [4, с. 161]. Основними завданнями на державному рівні є такі:

- з метою розширення зон і можливостей маркетингової діяльності вітчизняних турфірм і засобів гостинності доцільно в найближчі терміни створити національні представницькі організації (для підключення суб'єктів та їх баз послуг до глобальних інформаційних мереж) [4, с. 162];
- інтенсифікувати створення автоматизованих реєстрів об'єктів туристичної інфраструктури, інформаційно-бібліотечного центру з питань туризму, мережі спеціалізованих центрів туристичної інформації, єдиної інформаційної системи з банком даних туристичних продуктів, послуг, об'єктів [4, с. 163].

Одним із напрямів вирішення проблеми обліку туристичних ресурсів є впровадження нових інформаційних технологій у туристичну галузь. Сьогодні це необхідна передумова не тільки розвитку туризму, а й його нормального існування, адже туристичний продукт розробляється, пропонується, замовляється, продається у вигляді інформації. З цією метою розроблено проект Постанови Кабінету Міністрів України "Про створення та впровадження єдиної інформаційної системи в туристичній галузі" [4, с. 164].

Враховуючи важливість ефективних взаємовідносин із країнами Європейського Союзу, зокрема у галузі туризму, необхідне поступове здійснення адаптації туристичного законодавства України до відповідних директив і стандартів ЄС, що передбачало б, насамперед, покращання діяльності щодо захисту прав українських та іноземних споживачів туристичних послуг, наближення України до світових стандартів туристичного обслуговування.

Сприяння з боку відповідних структур та країн-членів ЄС з питань приведення якості туристичних послуг до міжнародних стандартів, гармонізації системи стандартизації та сертифікації підприємств туристичної і курортної сфери, що надають послуги розміщення та харчування в Україні, з нормами ЄС допоможе створенню конкурентоспроможного на світовому ринку якісного вітчизняного продукту [4, с. 151].

Ефективним інструментом розвитку туристичної галузі може стати залучення фінансової та технічної допомоги з боку Європейського Союзу, зокрема, в рамках Індикативної програми TACIS – Україна, у туристичну та курортну галузі України з метою реалізації пріоритетних проектів розвитку туризму в Україні, у тому числі на регіональному рівні, в галузі сільського зеленого туризму, малого та середнього туристичного підприємництва, транскордонного співробіт-

ництва, розбудови інфраструктури туризму вздовж транспортних коридорів, а також інформаційно-рекламного забезпечення туристичної діяльності, прикладних досліджень туристичної галузі, популяризації позитивного туристичного іміджу України у світі [4, с. 151].

На нашу думку, в Україні необхідно проводити міжнародні спеціалізовані семінари, конференції із залученням вітчизняних та іноземних організацій для вивчення передового досвіду організації туристичної діяльності, освоєння туристичних ринків, визначення перспектив розвитку новітніх технологій, надання туристичних послуг, формування туристичної стратегії та стандартів обслуговування, а також брати участь у відповідних заходах за кордоном.

Посилення ролі України у світових та загальноєвропейських процесах, формування уявлення про нашу державу як країну з багатою унікальною культурою та історичною спадщиною, як надійного і передбачуваного партнера потребують подальшої активізації інформаційно-пропагандистської діяльності, спрямованої на підвищення міжнародного авторитету. Для поліпшення іміджу держави та поширення інформації про її туристичні можливості необхідне:

- надання рекламно-інформаційних матеріалів про туристично-рекреаційні можливості країни дипломатичним представництвам України за кордоном;
- сприяння зміцненню контактів з української діаспорою;
- створення мережі інформаційно-культурних центрів України за кордоном, робота яких має спрямовуватись на забезпечення позитивного міжнародного іміджу країни, з цією метою необхідно затвердити типові положення про інформаційно-культурні центри України за кордоном тощо.

Головним завданням інформаційно-рекламної політики у туристичній галузі має стати завоювання провідних позицій для вітчизняного турпродукту на ринках країн СНД та формування позитивного іміджу в країнах Європейського Союзу, США, Південній Кореї, Китаї, Канаді, Японії. Слід приділити окрему увагу "просуванню" українського турпродукту на ринки країн Близького Сходу та Перської затоки. Має надаватися державно-інформаційна підтримка регіональних туристичних продуктів на внутрішньому ринку, особливо сільського зеленого туризму та дитячого і молодіжного туризму [3].

Виконання цих завдань дасть змогу широкій громадськості отримати доступ до інформації щодо туристичних можливостей окремих регіонів та країни в цілому, поліпшити інформування користувачів послуг з

метою заохочення їх до відпочинку та оздоровлення в Україні, забезпечити коректність і об'єктивність визначення впливу галузі на розвиток економіки і соціальної сфери регіонів та держави в цілому, підвищити якість послуг відповідно до міжнародних стандартів, а також здійснити перерозподіл ринку праці в Україні в бік підвищення зайнятості населення у сфері послуг.

Таким чином, формування стратегії розвитку туристичної галузі України, розробка та втілення механізмів державного регулювання туризму сьогодні мають вирішальне значення. Важливою для цього процесу є активна участь уряду, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, суб'єктів туристичної діяльності, науковців й фахівців галузі.

IV. Висновки

Головною метою туристичної політики держави є створення конкурентоспроможного на світовому ринку вітчизняного туристичного продукту, збільшення обсягів реалізації туристичних послуг, валютних надходжень, надходжень до бюджетів усіх рівнів, створення додаткових робочих місць, впровадження на основі міжнародного досвіду ефективної моделі інвестиційної політики в галузі туризму.

З метою здійснення ефективного регулювання галузі вбачається необхідною розробка стратегії розвитку туризму в Україні з виділенням його пріоритетних видів (внутрішнього, в'їзного, соціального, ділового, сільського) і напрямів розвитку. Інвентаризація об'єктів туристичної інфраструктури всіх форм власності та визначення їх рейтингів на базі аналізу їх економічного значення з урахуванням специфіки галузі дадуть змогу розробити стратегію розвитку туризму в Україні.

Література

1. Гайдук А. Туризм у Німеччині: стан і перспективи / А. Гайдук // Регіональна економіка. – 2000. – № 3. – С. 176–180.
2. Козюра І.В. Над чим змушує задуматися російський рейтинг (туристична привабливість українських міст і регіонів) / І.В. Козюра // Управління сучасним містом. – 2003. – № 2/4–6 (10). – С. 102–107.
3. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. № 583 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 18. – Ст. 935.
4. Стан та перспективи розвитку туризму в Україні : щорічна доповідь (2003 р.) / [авт. кол.: В.І. Цибух, А.Т. Матвієнко, Є.В. Самарцев та ін.]. – К. : ДП Нац. турист. організація, 2003. – 182 с.
5. Статистичний бюллетень : щорічник. – К. : Держінфотур, 2006. – Вип. 5. – 46 с.

УДК 3.077.6

ІНФОРМАЦІЯ ЯК АТРИБУТ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Дегтяр А.О.

доктор наук з державного управління, професор
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the essence of information as inalienable attribute of state-administrative activity is considered, different aspects of the determination of information are analysed, the requirements to the informative providing of state-administrative decisions are grounded.

Анотація

У статті розглянуто сутність інформації як невід'ємного атрибута державно-управлінської діяльності, проаналізовано різні аспекти визначення інформації, обґрунтовано вимоги до інформаційного забезпечення державно-управлінських рішень.

Ключові слова

Інформація, управління, державно-управлінська діяльність, державно-управлінське рішення, органи державного управління, інформаційне забезпечення.

I. Вступ

Світ ХХІ ст. визнав, що інформація є найважливішим засобом організації та регуляції суспільної життєдіяльності, однією із форм закріплення та поширення знань, дієвим інструментом, "матерією" соціального управління. Одержання наявної, збереження створеної та пошук нової, адекватне розуміння й ефективне використання здобутої інформації стають все більш складною справою, що вимагає часу, сил і засобів, застосування сучасних інформаційних технологій. Уявити державно-управлінську діяльність неможливо без якісного інформаційного забезпечення.

Проблеми організації державного управління щодо розвитку інформаційної сфери складні і багатопланові. Різноманітні аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в наукових працях відомих вітчизняних і зарубіжних фахівців: Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, Г. Добрава, В. Дорофієнка, В. Колпакова, О. Крюкова, В. Степанова, Ю. Тихомирова, Ю. Черняка.

Проте окремі питання, зокрема, ті, що стосуються проблем удосконалення інформаційного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень (далі – ДУПР), не знайшли повного відображення в цих та інших дослідженнях.

У зв'язку із цим актуальною є проблема обґрунтування напрямів удосконалення ме-

ханізмів інформаційного забезпечення діяльності органів державного управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути сутність інформації як невід'ємного атрибута державно-управлінської діяльності й обґрунтувати вимоги до інформаційного забезпечення прийняття якісних державно-управлінських рішень.

III. Результати

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується проведенням політичних, соціально-економічних і структурних перетворень.

У цих умовах саме інформація, інформаційні системи і технології, які є "технологічними процесами, що охоплюють інформаційну діяльність управлінських працівників, пов'язаних з підготовкою і прийняттям управлінських рішень" і включають процеси збору, передачі, зберігання та обробки інформації, в усіх її можливих формах прояву, виступають необхідним інструментом успішного управління підприємствами. Формування і рівень розвитку ринку інформації, інформаційних ресурсів, інформаційного простору в цілому є однією із визначальних характеристик розвитку будь-якої соціально-економічної системи [3].

Об'єктивні потреби суспільства в оволодінні операціями з інформацією, що постійно розширюються й ускладнюються, а також у міру еволюції цієї категорії, спричинили виникнення таких нових наукових дисциплін, як теорія інформації та інформаційних систем. При цьому спочатку питаннями інформації займалися такі науки, як філософія і кібернетика. Тому, розглядаючи концепцію інформації з погляду економічної теорії, необхідно враховувати накопичені знання в інших галузях науки.

Проблематичність пізнання інформації значною мірою пояснюється тим, що з'явилися і розвиваються уявлення, які не вкладаються у звичну, буденну концепцію відомостей, що передаються людьми. Відповідне поняття відноситься до певного класу закономірностей матеріального світу і його відображення в людській свідомості [14]. Це позначення деяких форм зв'язку або залежності об'єктів, явищ, мислинневих процесів.

Поняття інформації є досить об'ємним і включає терміни “дані”, “факти”, “знання”, “ідеї” тощо. При цьому слід відзначити, що в науковій літературі немає певної методологічної єдності з питання, що таке інформація. Однак використання цієї категорії повною мірою без точної детермінації є неможливим. У зв'язку із цим доцільно поняття “інформація” досліджувати крізь призму філософії і кібернетики, послідовно переходячи до економіки, чим забезпечується зв'язок економічної науки з філософським понятійним апаратом. Такий підхід забезпечить наявність певного методологічного фундаменту нашого дослідження.

Термін “інформація” походить від латинського слова *informo*, що означає зображати, представляти, складати собі або надати кому-небудь поняття про щось [8]. У тлумачному словнику С. Ожегова поняття “інформація” трактується як відомості про навколишній світ і процеси, які в ньому відбуваються і сприймаються людиною або спеціальним пристроєм; а також відомості про стан справ, про стан чого-небудь [7].

В енциклопедичному словнику “інформація” розглядається в іншому аспекті: “це первинно відомості, які передаються людьми усним, письмовим або іншим способом (за допомогою умовних сигналів, технічних засобів і тощо); із середини ХХ ст. загальнонаукове поняття, що включає обмін відомостями між людьми, людиною та автоматом, автоматом і автоматом; обмін сигналами в тваринному і рослинному світі; передачу ознак від клітини до клітини, від організму до організму” [9].

У філософському словнику виділяється два аспекти визначення інформації [13]:

- інформація є мірою організації системи. Математичний вираз для інформації тожний виразу для ентропії, взятої зі зворотнім знаком. Він визначає міру організації системи. Інформація, що зрозуміла, становить внутрішній стан системи і може бути названа структурною інформацією;
- від структурної слід відрізнити відносну інформацію, завжди пов'язану з взаємовідносинами двох процесів. Вона тісно пов'язана з відображенням.

У сучасній філософській науці стосовно інформації сформувалося два основні напрями:

- “атрибутисти”, що трактують інформацію як властивість усіх матеріальних об'єктів, тобто як атрибут матерії;
- “функціоналісти”, що пов'язують інформацію лише із функціонуванням систем, що самоорганізуються [1; 4; 5; 11]. Розглянемо дві філософські дефініції інформації з метою синтезу визначення, яке

можна надалі використовувати для відображення її місця і ролі в системі.

Перша (атрибутивна) точка зору трактує інформацію як властивість матерії, що рухається і полягає у структурності, впорядкованості різноманітності, організації станів. Визнається загальність цієї сторони реальних об'єктів і процесів, яка відображається в понятті “інформації як прояві атрибутивних властивостей об'єктивної реальності”.

Другий (функціонально-кібернетичний) підхід розглядає інформацію як властивість певного класу матеріальних систем, що виникає і збагачується в процесі становлення цих систем, їх функціональної взаємодії із зовнішнім світом.

Такими системами є, по-перше, живі організми; по-друге, людина і людське суспільство; по-третє, створені людиною кібернетичні пристрої. Вони утворюють клас, що одержав у кібернетиці назву самоврядних систем і систем, що самоорганізуються.

У філософській дискусії про предметну галузь поняття інформації виділено залежність у вигляді властивостей або відношення. В іншому варіанті цей вибір пов'язаний з інтерпретацією інформації в якості атрибута всієї матерії або функції самокерованих систем [10].

Атрибутивний підхід до розуміння значення інформації заснований на співвідношенні інформації та відображення і ґрунтується на концепції інформації як властивості всіх матеріальних об'єктів, на тому, що інформація існувала, існує та буде існувати вічно і ніколи не виникала. Цей підхід пов'язаний з уявленням інформації як невід'ємної сторони відображення з визнанням загальності цих властивостей, розповсюдженням їх на всі матеріальні системи.

В економічній теорії йдеться про інформацію як про складову досконалої конкуренції, концепція якої окреслюється такими положеннями:

- кожен продавець виробляє однорідний продукт, який ніяк не відрізняється від продукту інших продавців;
- бар'єри для входу на ринок у довгостроковому аспекті або мінімальні, або взагалі відсутні;
- жодних штучних обмежень попиту, позиції або ціни не існує і ресурси – змінні чинники виробництва – мобільні;
- кожен продавець і кожен покупець володіють повною і правильною інформацією про ціни, кількість продукту, витрати і попит на ринку [6].

Йдеться про важливість інформації для ринкових відносин, але не конкретизується, що таке інформація.

Інформація, яка призначена для передачі від одного індивіда до іншого, як правило,

передається за допомогою якоїсь “знакової” системи (системи кодів) або декількох таких систем, у ролі яких можуть виступати жести, мова, писемність, електронні комунікації. При цьому інформація, представлена в одній кодовій системі, може послідовно перекодувати в іншу і, відповідно, декодувати із цієї системи в початкову.

Наприклад, мовне повідомлення людини поступає в мікрофон електронного пристрою, де відбувається його перекодування в електромагнітні імпульси з певними характеристиками, які не можуть бути сприйняті безпосередньо іншою людиною, але можуть бути передані на велику відстань. Потім ці електромагнітні імпульси декодуються апаратурою у відповідні коливання повітря, що є копією мовного повідомлення людини, впливають на органи її чуття, якими надалі декодуються.

Таким чином, відбулася передача інформації від однієї людини до іншої за допомогою кодів. Назвемо таку інформацію, яка передається в просторово-часовому континуумі за допомогою кодів – кодовою.

У випадку, якщо об’єкт матеріальний, то інформація – це нематеріальний і невід’ємний атрибут цього об’єкта, що відображає його матеріальні властивості (становище, структуру тощо) і який не перебуває в матеріальному зв’язку із цим об’єктом. Якщо ж об’єкт нематеріальний, інформація – це нематеріальний та невід’ємний атрибут цього об’єкта, що відображає його зміст і не пов’язаний з ним жодними матеріальними зв’язками.

Ідеальна інформація не може бути сприйнята, якщо вона не матеріалізована. Запроваджуючи процес матеріалізації інформації в її поняття, одержимо, що інформація – це те, що відображається на носії інформації (пам’яті); її змістом є відомості про якийсь об’єкт, при цьому інформація не пов’язана з відповідним об’єктом жодними матеріальними зв’язками, але одночасно відображає його властивості. При цьому об’єкт може бути як матеріальний, так і ідеальний.

У нашому розумінні пам’ять – це властивість матерії-енергії зберігати певний стан, що відображає ідеальну інформацію, у просторово-часовому континуумі, тим самим передаючи відповідну ідеальну інформацію у просторі та часі. Ідеальна інформація нерозривно пов’язана з пам’яттю та існує до тих пір, поки існує пам’ять, що її матеріалізує. Як тільки остання перестає існувати, то зникає і ідеальна інформація.

При цьому будь-який стан матерії-енергії завжди виступає одночасно пам’яттю для ідеальної інформації про саму себе, і зі зникненням цього стану, в тому разі, якщо ідеальна інформація про цей стан не знайшла

відображення в “зовнішній пам’яті”, вона перестає існувати. Використовуючи це визначення, не відмежовуємося від концепції нерозривності матерії та інформації й одночасно переходимо до концепції можливості реплікації ідеальної інформації в безлічі різних матеріальних станів.

Таким чином, розглядаючи, у першу чергу, сутність інформації, можна сказати, що інформація є загальнонауковим поняттям. Очевидно, що державне управління безпосередньо з нею стикається, оскільки інформація бере участь у процесах взаємодії між суб’єктами державної влади.

Чим повніше й достовірніше інформація, чим оперативніше та якісніше її опрацьовано, тим вище обґрунтованість і потенційна ефективність державно-управлінських рішень і дій. Відповідно, чим більше інформаційно насичені та тісно взаємопов’язані державно-управлінські рішення й дії з їхньої реалізації, тим більш глибоко і сильно впливають вони на суспільні процеси. Тому державне управління приділяє велику увагу дослідженню всього кола питань поліпшення інформаційного забезпечення управління в суспільстві. Нижче із цього кола виділено лише окремі питання, що становлять найбільший інтерес у плані використання інформаційних ресурсів для прийняття якісних ДУПР.

Як зауважує В. Афанасьєв, “управління є за своєю суттю підготовкою, прийняттям і реалізацією ланцюга послідовних рішень керованою підсистемою на основі інформації, що відбиває стан системи і навколишнього середовища, проміжні й кінцеві результати функціонування системи, інформації про виконання (чи невиконання) рішень” [2, с. 128]. У системі управління рішення дійсно посідає центральне місце, оскільки містить у концентрованому вигляді основну частину управлінської інформації директивно-нормативного, імперативного (наказового) характеру.

Рішення – основна форма оформленої управлінської інформації. Ю. Тихомиров зазначає, що це є соціальні акти, в яких логічно, у вигляді розумової моделі представлено передбачуваний чи реальний вплив управлінських ланок на суспільну систему (її компоненти), що містять поставлені цілі й організаційні, нормативні, кадрові та інші ресурси для їх досягнення [12].

Рішення нібито розриває інформаційну діяльність в управлінні на дві частини – попередню і наступну. На попередній стадії відбувається виявлення обставин, факторів, причин, що викликають необхідність прийняття державно-управлінських рішень, визначаються конкретні ресурси, можливості для переведення управлінської ситуації, що виникла чи була виявлена, з одного рівня на

інший, опрацьовуються різні альтернативні варіанти використання адміністративного й інших ресурсів, створюються і нормативно закріплюються оптимальні моделі передбачуваних дій. На наступній стадії відбувається поширення положень і вимог державно-управлінських рішень і доведення їх до виконавців, постійний аналіз їхнього сприйняття на виконавчому рівні, оперативний контроль і періодичне підбиття проміжних підсумків перебігу виконання рішень, запровадження в дію нових резервів і засобів, остаточна оцінка результатів реалізації рішень і досягнутого рівня змін.

Попередня (підготовча) частина, саме рішення і наступна (реалізаційна) частина відрізняються, з одного боку, специфікою змісту інформації та роботи з нею, а з іншого – взаємозв'язком та взаємозалежністю, що визначає багато проблем інформаційного забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Тому не можна ні аналізувати, ні підвищувати інформаційний рівень управлінських рішень, не враховуючи вплив на них змісту та якості інформаційної роботи на попередніх і наступних етапах (стадіях).

Насамперед, необхідно усвідомити, що мається на увазі під інформаційним рівнем управлінських рішень. Це вплетений у рішення згусток інформації, що відбиває певну управлінську ситуацію, завдання, проблему й утримуючий "заряд" (потенціал) управлінського впливу, покликаного перевести їх на новий рівень. У цьому значенні інформаційний рівень характеризує державно-управлінські рішення в якісному плані, показує, наскільки вони є обґрунтованими і цілеспрямованими. Існує дві форми інформаційного рівня державно-управлінського рішення: така, що констатує (обґрунтовує) та резолютивна (директивно-нормативна). Частина рішення, що констатує, завершує етап інформаційної роботи; резолютивна – визначає і спрямовує наступний етап. За циклічності управлінського процесу наступний етап поступово переходить у попередній для підготовки нового рішення, що додає управлінському процесу при правильно організованій роботі характеру постійного накопичення результатів і переходу на якісно новий рівень управління. Причому управлінська діяльність, пов'язана із забезпеченням якісно нового інформаційного рівня управлінських рішень, становить єдиний інформаційний потік, на основі аналізу якого (за принципом прямого і зворотного зв'язків) і можна робити висновки про змістовність, актуальність та ефективність як інформаційної роботи, так і управління в цілому.

У системі державного управління органи влади, посадові особи приймають багато управлінських рішень нормативного (право-

установчого) і правозастосовного (правореалізаційного) характеру. Практично немає точних даних про кількість рішень, розподіл їх за видами, змістом, конструктивністю та іншими ознаками. Зрозуміло, що досить часто їх прийняття спричиняється надмірністю нормативного регулювання, що переходить часом межі дозволеного, низьким рівнем виконавчої дисципліни, що призводить до прийняття багаторазових рішень з одного і того самого питання, та іншими факторами, які можна усунути чи перетворити з негативних на позитивні у процесі вдосконалення державного управління.

Відправних точок, імпульсів для розробки і прийняття державно-управлінських рішень є кілька. По-перше, норми законодавчих та інших актів, якими делегуються державним установам та їх посадовим особам повноваження щодо прийняття окремих рішень у певний час (рішення в галузі планування, фінансування, розподілу державних ресурсів, охорони громадського порядку тощо). По-друге, звернення громадян щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав. По-третє, директивні настанови вищих органів, що зобов'язують відповідні органи приймати рішення на виконання чи розвиток їхніх актів. По-четверте, факти, виявлені у процесі контролю та виконання рішення вищих органів і своїх власних, що потребують уточнення, оцінки, генералізації нового управлінського впливу. І, по-п'яте, проблемні для свого розв'язання імпульси оперативного втручання державних органів і їх посадових осіб – діють у зоні компетенції державних органів і посадових осіб, безпосередньо залежать від їх бажань, ініціативи, волі, зацікавленості, через що заслуговують на особливу увагу.

Проведений аналіз дав змогу визначити основні вимоги до інформаційного забезпечення управлінських рішень, які приймають у процесі своєї діяльності органи державної влади.

IV. Висновки

Управлінське рішення за характером інформації, що міститься в ньому, є аналітичним документом із певного питання, яке необхідно розглядати, тобто дає управлінську оцінку стану справ і визначає напрями і засоби конкретного впливу щодо переведення його на новий рівень, а також відповідні матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси, що забезпечують передбачувані зміни. Такий акцент на управлінському змісті рішень зумовлений тим, що на практиці чимало цих документів мають пропагандистський, відверто популістський чи абстрактно-декларативний характер. Нерідко багато місця в рішеннях відводиться посиланням на інші документи, що часом не мають логі-

чного і юридичного зв'язку із конкретним питанням, переказам документів, зміст яких уже відомий, фразам, що нічого не констатують і нікого ні до чого не зобов'язують. Рішення такого плану, прийняті вищими або центральними органами державної влади, породжують величезну кількість подібних рішень на всіх нижчих рівнях. Вони необґрунтовано великі за обсягом, але мають незначний реальний управлінський зміст.

Важливо, щоб управлінське рішення і в частині, що констатує, і в резолютивній частині вирізнялося повнотою інформації щодо аналізу й оцінки, передбачуваної зміни, розвитку розглянутого питання. Враховуючи складність управлінських проблем, їх глибоку взаємозалежність, на практиці прагнуть відобразити в одному рішенні окремі аспекти, сторони, взаємозв'язки складних комплексних проблем. Але при цьому іноді забувають, що головний зміст інформації, закладеної в рішення, орієнтований не на попередню (підготовчу) частину, а на наступну (щодо реалізації). Звичайно, з труднощами підготовчої стадії, тим більше з можливостями державних органів, їхнього апарату, доводиться рахуватися, але вони непорівнянні з тим збитком, від якого потерпає суспільство через недостатньо раціональне управління, і з тими труднощами, що виникають у практиці виконання управлінських рішень. Адже іноді для вирішення невеликого питання є необхідність звертатися до десятків нормативних та інших актів. Бувають випадки, коли, внаслідок однобокого підходу до управлінських питань, з однієї й тієї самої проблеми приймаються неузгоджені суперечливі рішення.

Забезпечення повноти інформації в управлінському рішенні з конкретного питання, особливо в резолютивній частині (накреслює мету, що організує та регулює), є одним із дієвих засобів підвищення раціональності державного управління.

УДК 351.16

ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ГЕНЕЗИС ТА ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО ЇЇ РОЗВИТКУ

Annotation

The ecological consisting of Ukraine, its ecological policy for years independence, key trends of development and perfection of ecological legislation, feature of state ecological examination, development of international co-

Література

1. Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации / Р.Ф. Абдеев. – М. : Экономика, 1994. – 392 с.
2. Афанасьев В.Г. Социальная информация / В.Г. Афанасьев. – М. : Наука, 1994. – 200 с.
3. Ботвина А. Маркетинговая поддержка информационных продуктов / А. Ботвина, М. Морозов, А. Пушкар // Бизнес-информ. – 1998. – № 10. – С. 76–80.
4. Гришкин И.И. Понятие информации / И.И. Гришкин. – М. : Наука, 1993. – 126 с.
5. Крапивенский С.Э. Социальная философия / С.Э. Крапивенский. – Волгоград, 1994. – 352 с.
6. Львов Ю.А. Основы экономики и организации бизнеса / Ю.А. Львов. – СПб., 1992.
7. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1992.
8. Петрученко О. Латино-русский словарь / О. Петрученко. – Репринт 1914. – М., 1994.
9. Советский энциклопедический словарь. – М., 1983.
10. Степанов В.Ю. Концепция інформаційного забезпечення управлінських рішень / В.Ю. Степанов // Ефективність державного управління : зб. наук. праць ЛРІДУ НАДУ. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 18–19. – С. 420–425.
11. Урсул А.Д. Проблемы информации в современной науке. Философские очерки / А.Д. Урсул. – М. : Наука, 1995. – 278 с.
12. Тихомиров Ю.В. Управленческое решение / Ю.В. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
13. Философский словарь. – М. : Политиздат, 1986.
14. Черняк Ю.И. Информация и управление / Ю.И. Черняк. – М. : Наука, 1971. – 231 с.

Ільченко Ю.Б.

аспірант Класичного приватного університету

operation of ecological sphere are examined in the article.

Анотація

У статті досліджено екологічний стан України, її екологічну політику за роки незалежності, ключові напрями розвитку й вдосконалення екологічного законодавства, осо-

близості державної екологічної експертизи, розвиток міжнародного співробітництва в екологічній сфері.

Ключові слова

Екологічна політика, навколишнє середовище, природокористування, природні ресурси, екологічна експертиза, екологічний аудит.

I. Вступ

Десятиліттями до здобуття незалежності народногосподарський комплекс України централізовано формувалася з величезними структурними диспропорціями. Ще у 1930-ті рр. Українській РСР була визначена спеціалізація з виробництва металу, вугілля, зброї і продуктів харчування. Неefективна економічна система сприяла нераціональному використанню ресурсів та непомірному споживанню енергії, не визнавала вартості природних ресурсів, наголошувала лише на виробництві й кількісних цілях, не створювала стимулів збереження та сталого використання природних ресурсів і навколишнього середовища. Тому проведення виваженої державної екологічної політики є надзвичайно актуальним завданням для органів державної влади.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити генезис та шляхи подальшого розвитку державної екологічної політики України.

III. Результати

У статті використані наукові підходи та наукові джерела з питань механізму реалізації аспектів екологічної політики відомих юристів, політологів, філософів, зокрема, В.І. Андрейцева, І.М. Грабовської, Ф.М. Канака, М.М. Кисельова, М.І. Хилька та ін. Водночас наукові дослідження В.І. Андрейцева, Г.В. Анісімової, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, М.М. Бринчука, А.П. Гетьмана, І.І. Каракаша, Т.Г. Ковальчук, С.М. Кравченко, М.В. Краснової, О.В. Колбасова, Н.Р. Малишевої, В.Л. Мунтяна, В.В. Петрова, О.О. Погрібного, В.К. Попова, В.І. Семчика, Н.І. Титової, В.О. Чуйкова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульги та інших сприяли виявленню специфіки відносин у сфері реалізації екологічної політики держави.

Наприкінці 1980-х рр. в Україні щорічно вироблялось близько 55–57 млн т сталі – це майже стільки, скільки вироблялось у Франції та Німеччині разом (55–60 млн т). Промисловість України виготовляла 7 млн т труб, що перевищувало виробництво Великобританії, Італії та Франції (6,8 млн т). Якщо в США видобувалося залізної руди 50 млн т, у Франції – 15 млн т щорічно, то в Україні – 110–120 млн т, а вугілля – лише в 1,5 раза менше, ніж у Великобританії, Італії та Франції разом узятих (200 млн т). При цьому енергоємність виробництва в Україні більше ніж в 1,6 раза перевищувала ана-

логічні показники країн Західної Європи та Японії.

Диспропорції у розміщенні продуктивних сил, що мали місце протягом тривалого часу призвели до того, що територія України за техногенним навантаженням на природне середовище у 4–5 разів перевищує аналогічний показник для розвинутих держав. При цьому розораність земель досягла рівня 80% площі сільгоспугідь і 57% – загальної площі (суші), води використовувалося в 2–5, а на деяких підприємствах – у 10–13 разів більше, ніж потрібно при сучасних технологіях. Займаючи 3% території колишнього СРСР, Україна виробляла 20% його валового національного продукту. Експлуаторський підхід до використання природних ресурсів призвів до масштабного руйнування природних ландшафтів.

У промисловому секторі значна доля належить хімічним, металургійним та гірничодобувним підприємствам. Використання застарілих технологій та обладнання, висока концентрація потенційно небезпечних об'єктів в окремих регіонах, велика зношеність основних фондів зумовлюють значну ймовірність виникнення техногенних аварій і катастроф із тяжкими наслідками для довкілля.

Екологічні наслідки такої політики для економіки України занадто складні – до 10% втрат валового внутрішнього продукту у вигляді зменшення продуктивності та передчасної втрати основних фондів, природних і людських ресурсів. Ресурсомісткість валового національного продукту в 3 раза перевищує світовий рівень. Високий рівень індустріалізації та урбанізації призвів до погіршення умов життя, здоров'я населення, підвищення рівня захворюваності, смертності та зниження народжуваності. У критичному екологічному стані опинилася р. Дніпро – головна водна артерія України. При цьому в колишній системі об'єктивна екологічна інформація замовчувалася, права громадян на екологічно безпечні умови життя ігнорувалися.

Відсутність реального суверенітету та прав України самостійно розпоряджатися національним багатством, централізація народного господарства, ідеологізація економічного розвитку, високий рівень техногенного навантаження на навколишнє середовище, незбалансований розвиток урбанізаційних процесів, другорядне ставлення до природоохоронних заходів у структурі суспільних цілей, дегуманізація суспільства та деформація моральних взаємовідносин суспільства і природи в кінцевому результаті призвели до еколого-економічної кризи.

Незалежність України, складна трансформація соціально-економічної системи суспільства відкрили всю глибину екологічної

Держава та регіони

кризи і дали шанс вийти на нормальний цивілізований шлях розвитку нашої держави.

Екологічна політика України за роки незалежності в цілому сформована. У березні 1998 р. Верховна Рада України затвердила “Основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки”. Цей документ на державному рівні проголосив довгострокову стратегію розв’язання екологічних проблем України.

В умовах значної кількості екологічних проблем різного рівня складності та вкрай обмежених ресурсів, доступних для їх вирішення, до національних пріоритетів охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів віднесено [3, с. 252]:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об’єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- поліпшення екологічного стану басейну р. Дніпро та якості питної води;
- стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону;
- будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;
- запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану;
- формування збалансованої системи природокористування й адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві та транспорті;
- збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природно-заповідної справи.

За роки нашої незалежності практично створено нове природоохоронне законодавство, яке включає Земельний (1992 р.), Лісовий (1994 р.), Водний (1995 р.) кодекси та Кодекс про надра (1994 р.), Закони України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.), “Про природно-заповідний фонд” (1992 р.), “Про охорону атмосферного повітря” (1992 р.), “Про тваринний світ” (1993 р.), “Про екологічну експертизу” (1995 р.), “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” (1995 р.), “Про поводження з радіоактивними відходами” (1995 р.), “Про відходи” (1998 р.), “Про рослинний світ” (1999 р.) “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру” і

“Про об’єкти підвищеної небезпеки” (2000 р.) та ін. [2, с. 70].

Ключовими напрямками розвитку й вдосконалення законодавства на сучасному етапі є:

- розробка і впровадження нормативно-правових актів, що забезпечують введення в дію законів та створення умов для виконання вимог чинного законодавства;
- розробка та затвердження нових законопроектів, зокрема, Законів України “Про небезпечні відходи”, “Про екологічну (природно-техногенну) безпеку”, “Про Національний екологічний фонд” та ін.;
- вдосконалення чинного законодавства відповідно до вимог нашого сьогодення з урахуванням реальних умов діяльності суб’єктів господарювання;
- гармонізація національного законодавства з європейським.

На сьогодні в Україні розроблені й впроваджені основні елементи економічного механізму природокористування та природоохоронної діяльності. Найважливішими з них є:

- збір за забруднення навколишнього природного середовища;
- система зборів за спеціальне використання природних ресурсів (мінеральних, водних, земельних, лісових, біологічних);
- відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону довкілля.

Впровадження еколого-економічних важелів створило стимули до раціонального використання природних ресурсів, а також реальні джерела фінансування природоохоронної діяльності.

Для фінансування природоохоронних витрат, пов’язаних із відтворенням та підтриманням природних ресурсів у належному стані, в Державному бюджеті з 1994 р. створено окремий розділ “Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека”. Розділом передбачені видатки на охорону і раціональне використання водних, мінеральних, земельних ресурсів, створення лісових насаджень і полезахисних смуг, збереження природно-заповідного фонду, утримання місцевих природоохоронних органів.

Починаючи з 1992 р. в Україні створена система державних цільових фондів охорони навколишнього природного середовища на загальнодержавному та місцевому рівнях. З 1998 р. вони включені до складу відповідних бюджетів (до того часу вони були позабюджетними).

Недостатня ефективність існуючої системи екологічних фондів зумовлена рядом причин, головні серед яких [1, с. 10]:

а) розпорошеність коштів фондів (при загальних надходженнях до фондів близько 50 млн грн ці кошти розпорошені в 1500 фондах);

б) не завжди цільове використання коштів на місцевих рівнях;

в) відсутність механізму стимулювання ефективного використання виділених коштів.

У сучасних умовах така форма акумулювання і використання коштів потребує реформування та створення Національного екологічного фонду на загальнодержавному та регіональному рівнях, який має діяти на правах юридичної особи.

Об'єднання екофондів у єдину фінансову систему при збереженні всіх елементів самостійності регіональних фондів забезпечить надійні можливості взаємного страхування, кредитування, об'єднання ресурсів для виконання спільних екологічних проєктів. Проєкт Закону "Про Національний екологічний фонд" підготовлено Міністерства екології України у 1999 р., але поки що не прийнято.

Викликом сучасного етапу утвердження державності України стала техногенно-екологічна ситуація в країні. Вона об'єктивно примушує сконцентрувати увагу в державній політиці на проблемі безпеки об'єктів індустріально-промислового сектора, на нейтралізації і відверненні загроз, зумовлених екологічною і техногенною ситуацією в країні.

Починаючи з 1960-х рр. в Україні, виходячи із загальносоюзного розподілу праці, велось інтенсивне будівництво багатьох техногенно небезпечних об'єктів – потужних теплоелектростанцій, нафто-, газо- та продуктопроводів, хімічних та нафтохімічних виробництв, великих гідротехнічних споруд, нарешті – атомних електростанцій.

Усі ці об'єкти мають обмежений ресурс функціонування – 30–50 років.

Якщо думати про майбутнє, то єдиним продуктивним шляхом відвернення техногенно-екологічних загроз є перехід від схеми реагування на події (аварії та катастрофи) до створення системи попереджувального контролю безпеки, переорієнтація науково-технічного потенціалу на створення об'єктів нової техніки з гарантованим рівнем безпеки, запровадження програмованого режиму управління безпекою і нормативно-правового регулювання техногенного середовища.

Концепція національної безпеки України серед пріоритетних національних інтересів виділяє забезпечення екологічної безпеки та технологічно безпечних умов життєдіяльності суспільства.

В Україні розташовано 5 діючих атомних електростанцій, 2664 об'єкта, що виробляють або використовують сильнодіючі от-

руйні речовини, 308 шахт та 7 розрізів, 6 потужних нафтопереробних заводів, кожен з яких зосереджує від 300 до 500 тис. т вуглеводневого палива, енергомісткість якого еквівалентна 3–5 Мт тротилу. Загальна довжина нафтопродуктопроводів становить 7103 км, газопроводів – 34 тис. км, аміакопроводу – 810 км, хлоропроводів – 44 км. Щоденно лише залізницею перевозиться понад 220 найменувань різних отруйних та вибухо- і вогнебезпечних вантажів. Важким тягарем на екології України лежать гіганти індустрії із застарілими технологіями, різного роду техногенні об'єкти, що вже виробили свій ресурс [2, с. 70].

Зважаючи на масштабність успадкованих екологічних проблем, екологічна безпека нині розглядається як одна із складових національної безпеки. Пріоритетними є вдосконалення державної системи управління екологічною безпекою, нормативно-правова діяльність у цій сфері, постійний моніторинг об'єктів підвищеної небезпеки.

Важливим напрямом регулювання екологічно небезпечної діяльності стала державна екологічна експертиза. Основна мета експертизи – заборонити реалізацію проєктів і програм чи діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку.

Значну роль у вирішенні екологічних проблем має відігравати система екологічного аудиту. З метою створення умов для екоаудиту підготовлено пакет законодавчих і нормативних документів, а також українські стандарти з екологічного менеджменту й аудиту.

Для розповсюдження і розвитку цього важливого напрямку природоохоронної діяльності створено Міжрегіональний центр екологічного аудиту, до якого входять фахівці, що пройшли спеціальне навчання, мають практику проведення екологічних аудитів і відповідні кваліфікаційні сертифікати.

Щорічно в Україні накопичується близько 700 млн т відходів. Загальний їх об'єм досягає 25 млрд куб. м, зайнята під відходами територія сягає майже 160 тис. га. Обсяг утворення токсичних відходів щорічно становить понад 100 млн т. Упродовж 1992–2000 рр. в Україні спостерігалась стійка тенденція до зниження обсягів використання відходів – щорічно в середньому на 2% порівняно з попереднім роком [2, с. 71].

Така ситуація потребувала вжиття рішучих і виважених заходів.

Збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природно-заповідної справи в Україні здійснюється в інтересах не тільки нинішнього, а й майбутніх поколінь. Природно-заповідна галузь нині є прогресуючою. На Поліссі в результаті великомасштабної осушувальної меліорації в минулі десятиліття було завдано

значної шкоди природним територіям, які концентрують багатство флори та фауни. Для врятування корінних природно-територіальних комплексів, особливо лісових і водно-болотних угідь цього регіону, що мають велике наукове та природоохоронне значення, й були створені Рівненський природний заповідник та національний природний парк “Деснянсько-Старогутський”, який стане основою для створення українсько-російського біосферного заповідника “Старогутські та Брянські ліси” (Сумська область).

З метою стабілізації екологічної рівноваги в Українських Карпатах, що потерпають від щорічних повеней, селів, зсувів створено природний заповідник “Горгани” (Івано-Франківська область), національні природні парки – “Вижницький” (Чернівецька область) та “Сколівські Бескиди” (Львівська область), значно розширено територію Карпатського біосферного заповідника. У найближчому до Карпат регіоні – Розточчі створено національний природний парк “Яворівський” (Львівська область), який разом із природним заповідником “Розточчя” стане основою для створення Розточчанського українсько-польського біосферного резервату на Головному Європейському вододілі. На Поділлі, яке межує з Передкарпаттям, для охорони реліктової й ендемічної флори та фауни створено один із найбільших у Центральній Європі національний природний парк “Подільські Товтри” (Хмельницька область).

Особливо критична ситуація склалася в Степовій зоні України, де внаслідок екстенсивного ведення сільського господарства значно скоротилися площі природних угідь, тому основна увага була зосереджена на заповіданні залишків степової, лісової та плавневої рослинності. Так, для їх збереження створені природний заповідник “Славецький степ” (Миколаївська область) та Дунайський біосферний заповідник (Одеська область), який став частиною українсько-румунського біосферного резервату “Дельта Дунаю”, а також значно розширено територію Чорноморського біосферного заповідника. Для поєднання охорони природи та організації відпочинку для людей у густонаселеному та з високим рівнем індустріалізації регіоні Донбасу виникла особлива потреба у створенні на р. Сіверський Донець національного природного парку “Святі Гори” (Донецька область). Для збереження унікальної рослинності степової частини Криму й акваторіальних морських комплексів створено Казантипський та Опукський природні заповідники.

Значна увага приділялася охороні тваринного і рослинного світу в штучних умовах. У цьому аспекті розширено територію ботанічних садів Дніпропетровського та Ха-

рківського державних університетів, дендрологічного парку “Олександрія” у м. Біла Церква, надано загальнодержавний статус Рівненському зоологічному парку. Також Указом Президента України проведено другу чергу резервування цінних природних територій з метою їх наступного заповідання. Буде створено природний заповідник “Черемський”, у якому будуть збережені майже єдині на Волині водно-болотні угіддя, які не зазнали згубного впливу осушувальної меліорації, розширено Луганський природний заповідник, а також ряд заказників загальнодержавного значення.

Загалом, за 1994–2000 рр. площа природно-заповідного фонду України зросла з 1,413 млн га до 2,509 млн га, тобто на 1,1 млн га і нині становить 4,16% від території держави. На початку 1994 р. цей показник становив 2,34% [1, с. 11].

Нещодавно указом Президента України розширено територію Шацького національного природного парку – майбутнього українсько-польського біосферного резервату “Західне Полісся” (Волинська область), планується розширити територію природного заповідника “Медобори” (Тернопільська область), опрацьовується проект Указу “Про створення національного природного парку “Ужанський” (Закарпатська область) на базі регіонального ландшафтного парку “Стужиця”, який разом із регіональним ландшафтним парком “Надсянський” (Львівська область) представляє українську частину в першому в світі тристоронньому українсько-польсько-словацькому біосферному резерваті “Східні Карпати”. Крім цих об’єктів, планується створити ще три національні природні парки – у Чернігівській, Одеській та Вінницькій областях.

Цілеспрямованої реалізації потребує Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2001–2015 рр., затверджена парламентом у 2000 р. За роки незалежності заповідна справа в Україні піднята на якісно новий рівень її розвитку. Збереження природних територій, біологічного та ландшафтного різноманіття нарівні з активною участю у виконанні міжнародних конвенцій сприяє інтеграції України у європейське та світове співтовариство.

Однією з найактуальніших проблем безпечної життєдіяльності людства в планетарному масштабі й безпеки кожної людини, зокрема, є зміна клімату. Глобальне потепління внаслідок парникового ефекту вже зараз має негативні наслідки для найбільш вразливих частин Земної кулі. Клімат деяких регіонів планети стає більш посушливим, а в інших регіонах інтенсивні дощі викликають катастрофічні повені.

У червні 1992 р. на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) 155 держав, у тому числі Україна, підписали Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію 29.10.1996 р. і, згідно з процедурами ООН, Україна є її Стороною з 11.08.1997 р.

Кількісні зобов'язання з обмеження та скорочення викидів парникових газів визначені у Кіотському протоколі, який було узгоджено на третій сесії Конференції Сторін Рамкової конвенції ООН про зміну клімату. Промислово розвинуті країни мають з 2008 до 2012 рр. знизити як мінімум на 5% порівняно з рівнем 1990 р. загальні викиди семи газів, які спричиняють парниковий ефект. Країни ЄС мають знизити викиди на 8%, США – на 7%, Японія – на 6%. Україна та Російська Федерація не повинні перевищувати рівнів 1990 р.

Все це свідчить не тільки про глобальний екологічний, а й політико-економічний характер виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу. Зовнішньополітичні та зовнішньоекономічні аспекти цього процесу потребують поглибленого вивчення і постійної уваги з боку держави.

Непослідовність і повільність у їх вирішенні можуть спричинити втрату інтересу до України потенційних інвесторів (проекти спільного впровадження) та покупців квот на викиди парникових газів, нанести шкоду економічним і політичним інтересам країни. Тому слід підвищити державний статус Міжвідомчої комісії із забезпечення виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, суттєво прискорити розробку і реалізацію Програми невідкладних заходів щодо виконання вимог конвенції та участі в міжнародному переговорному процесі з питань впровадження Кіотського протоколу, виходячи з національних інтересів України, завершити підготовку Національної стратегії виконання Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

Національних екологічних проблем не буває. Вирішуючи екологічні проблеми Полісся, Україна сприяє відновленню “зелених легенів” Європи. Оздоровлюючи водне середовище Азово-Чорноморського регіону, наполегливо працюючи над екологічним відродженням р. Дніпро і його басейну – пом'якшенню регіональних і глобальних проблем. Екологічно чиста, економічно стабільна і демократична Україна – не тільки мрія нашого народу, а й майбутня повнокровна частка Європи і всього світового співтовариства.

Подальший розвиток міжнародного співробітництва має передбачати:

- укладання та координацію виконання двосторонніх угод про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища із сусідніми державами України та державами, співробітництво з якими відповідає національним пріоритетам (на сьогодні укладено понад 30 угод);
- ратифікацію та координацію виконання вимог регіональних і глобальних природоохоронних конвенцій;
- розробку національних планів щодо виконання вимог конвенцій, пріоритетних із національної точки зору, перш за все, Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, Віденської конвенції про охорону озонового шару, Конвенції ООН про збереження біологічного різноманіття, Конвенції про охорону та використання транскордонних водотоків і міжнародних озер, Конвенції про захист Чорного моря від забруднень та ін.;
- координацію реалізації положень Пан-Європейської екологічної політики, розробленої в процесах “Довкілля для Європи”, “Транспорт і довкілля”, та координацію підготовки і проведення в 2003 р. у м. Київ Пан-Європейської Міністерської конференції “Довкілля для Європи”;
- розробку та реалізацію комплексу заходів, що впливають із стратегічного рішення про асоційоване членство в Європейському Союзі.

На сьогодні Україна є Стороною 20 природоохоронних конвенцій глобального та регіонального характеру і 5 додаткових протоколів та поправок до конвенцій. Готуються до підписання, ратифікації або приєднання ще понад 20 міжнародних конвенцій, протоколів та угод. Важливим політичним кроком України стало підписання Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті управлінських рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхус, Данія, 1998 р.). Конвенція ратифікована Верховною Радою України 06.07.1999 р.

Керуючись основними ідеями і принципами, що декларовані на Конференції ООН з навколишнього середовища й розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), Україна заявила про свій намір переходу до сталого розвитку, при якому забезпечується збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, проблем збереження сприятливого стану довкілля і природно-ресурсного потенціалу з метою задоволення життєвих потреб нинішнього та майбутніх поколінь.

IV. Висновки

До національних пріоритетів охорони навколишнього природного середовища й раціонального використання природних ресурсів віднесено: гарантування екологічної

безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; поліпшення екологічного стану басейну р. Дніпро та якості питної води; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону; будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану; формування збалансованої системи природокористування й адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті; збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, розвиток природно-заповідної справи.

Ключовими напрямками розвитку й вдосконалення екологічного законодавства на сучасному етапі має бути: розробка і впровадження нормативно-правових актів, що забезпечують уведення в дію законів та створення умов для виконання вимог чинного законодавства; розробка та затверджен-

ня нових законопроектів, зокрема, Законів України "Про небезпечні відходи", "Про екологічну (природно-техногенну) безпеку", "Про Національний екологічний фонд" та ін.; удосконалення чинного законодавства відповідно до вимог нашого сьогодення з урахуванням реальних умов діяльності суб'єктів господарювання; гармонізація національного законодавства з європейським.

Література

1. Андрейцев В.І. Проблеми конституціоналізації об'єктного складу права екологічної безпеки / В.І. Андрейцев // Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2000. – Вип. 40. – С. 10–12.
2. Заржицький О.С. Концепція регіональної екологічної політики в Україні: якою їй бути / О.С. Заржицький // Право України. – 2001. – № 7. – С. 70–74.
3. Кучеренко О. Екологічні інтереси в процесі формування державної політики / О. Кучеренко // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Кряжева]. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – Вип. 2 (41). – С. 252–253.

УДК 351:35.073.5

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИКО-СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ ІНВАЛІДІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Іпатюв А.В.

професор

директор Українського державного НДІ медико-соціальних проблем інвалідності (м. Дніпропетровськ)

Annotation

In the article the experience of governmental regulation of medical and social problems in disabled persons is covered, main approaches for improving governmental organization activities for invalids' medical and social rehabilitation in Ukraine are analyzed.

Анотація

У статті висвітлено досвід державного регулювання медико-соціальних проблем інвалідів у зарубіжних країнах; проаналізовано основні механізми вдосконалення державно-управлінської діяльності з організації медичної та соціальної реабілітації інвалідів в Україні.

Ключові слова

Державне регулювання, медико-соціальна експертиза, інваліди, охорона здоров'я, соціальна політика.

I. Вступ

Активна соціально-економічна політика є однією з головних передумов стабільності у

суспільстві, його спроможності ефективно функціонувати в умовах різних впливів, зберігаючи при цьому свою структуру і здатність контролювати процеси суспільних змін. У сучасних ринкових умовах, які все більш активно поширюються й на соціальну сферу, суттєво змінюються функції державного регулювання в галузі охорони здоров'я та соціального захисту, тоді як роль держави залишається без змін.

Відповідно до Конституції України, в нашій державі найвищими соціальними цінностями визнаються людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека, а права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності соціальної держави [7–9]. Так, згідно зі ст. 46, громадяни України мають право на соціальний захист у разі повної, часткової чи тимчасової втрати працездатності. Кожному громадянину також гарантується право на охорону здоров'я та медичну допомогу, які забезпе-

чуються державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм (ст. 49). Необхідно зазначити, що, згідно із Законом України “Основи законодавства України про охорону здоров’я”, провідними принципами державного регулювання медико-соціальних проблем інвалідів є такі:

- збереження прав людини та пацієнта і забезпечення пов’язаних із ними державних гарантій;
- пріоритет профілактичних заходів у галузі охорони здоров’я громадян;
- доступність медико-соціальної допомоги;
- соціальна захищеність громадян у випадках втрати здоров’я;
- відповідальність органів державної влади та управління, а також усіх відповідних закладів системи охорони здоров’я та соціального захисту незалежно від відомчої належності та форм власності за забезпечення конституційних прав громадян.

Усе це дає підстави стверджувати, що рівень соціальної захищеності населення як загалом, так і його найбільш вразливих верств, – інвалідів, дає змогу оцінювати прогресивність суспільного життя, рівень економічного розвитку країни та добробуту її громадян. Із цих позицій, надання медико-соціальних послуг особам з обмеженими можливостями, тобто інвалідам – це важлива справа держави. Тому одним із соціальних пріоритетів для України як сучасної європейської держави було проголошено “...створення умов для повноцінного суспільного життя людей з обмеженими можливостями” [10].

Розробка та імплементація організаційно-правових механізмів забезпечення громадянських прав інвалідів тривалий час залишалися предметом постійної уваги багатьох міжнародних інституцій, зокрема, таких як Організація Об’єднаних Націй, Всесвітня організація охорони здоров’я, Міжнародна організація праці. Ці організації безпосередньо здійснюють і заохочують наукові дослідження з питань інвалідності.

Необхідно відзначити, що теоретико-методологічні засади державного управління, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації державної політики в різних сферах суспільства в умовах трансформаційних перетворень досліджували у своїх наукових працях вітчизняні дослідники В. Бакуменко, Н. Грицяк, О. Ігнатенко, Ю. Кальниш, В. Князев, М. Корецький, В. Куйбіда, О. Лазор, П. Надолішній, Н. Нижник, С. Серьогін, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Трощинський та ін.

На важливості наукового пошуку щодо вирішення актуальних проблем державного

регулювання сфери охорони здоров’я України наголошують у своїх наукових публікаціях О. Баєва, Т. Бахтєєва, М. Білинська, С. Бугайцов, Т. Грузева, Д. Карамішев, Н. Кризіна, С. Крюков, В. Лехан, В. Лобас, О. Мартинюк, В. Москаленко, З. Надюк, Я. Радиш, Н. Рингач, І. Рожкова, Г. Слабкий, І. Солоненко, І. Хожило, Ю. Юрченко, Н. Ярош та інші дослідники.

Але, незважаючи на розробки вказаних вище та інших дослідників, слід визнати, що в Україні сьогодні залишаються невирішеними чимало питань, пов’язаних з організаційно-правовими аспектами державного регулювання медико-соціальних проблем інвалідів. Вивчення проблем інвалідності є дуже актуальним науковим завданням, адже на стан цього показника, крім демографічних і екологічних чинників, значно впливають соціально-економічні умови життя та соціальна політика держави щодо інвалідів.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження організаційних і правових основ державного регулювання медико-соціальних проблем інвалідів у зарубіжних країнах.

III. Результати

У всіх державах світу та в будь-якій соціальній групі завжди є інваліди. Їх кількість постійно зростає. Інвалідність – це міжнародна проблема та предмет постійної уваги й турботи для кожної держави, адже інвалідність є одним із найважливіших показників здоров’я населення, що має не тільки медичне, а й соціально-економічне значення. Вона дуже пов’язана із захворюваністю населення і, по суті, є її результатом. Причини та наслідки інвалідності в різних країнах мають певні відмінності, що зумовлено соціально-економічними умовами та різницею в підходах державного регулювання медико-соціальних проблем інвалідів.

Ставлення суспільства та держави до інвалідів пройшло тривалий історичний шлях: від звичайного догляду за інвалідами до можливості отримання дітьми-інвалідами вищої освіти та медико-соціальної і професійної реабілітації серед інвалідів старших вікових груп.

Завдяки освіті та реабілітації інваліди стали більш активними й почали виступати за подальший розвиток національної політики стосовно інвалідів. Створені організації інвалідів, членів їх родин, які виступають за покращення умов життя інвалідів.

Після Другої світової війни з’явилися такі концепції, як інтеграція і включення інвалідів у суспільне життя. Такі концепції повністю віддзеркалюють сприйняття здоровими членами суспільства потенційних можливостей інвалідів. Результатом зміни суспільного світогляду на сприйняття проблем інвалідності в світі стали розробка та затвер-

Держава та регіони

дження у 1993 р. спеціальної резолюції ООН, що дістала назву "Стандартні правила по створенню рівних можливостей для осіб з обмеженням життєдіяльності" [14]. Цей документ став дороговказом для національних урядів у визначенні філософії, видів та обсягів спеціальної допомоги та захисту інвалідів.

Зазначимо, що сучасні підходи в реалізації соціальної політики держави стосовно інвалідів ґрунтуються на засадах державного регулювання. Однак наявні поняття та визначення сфери державного регулювання на сьогодні не мають формату єдиного сприйняття серед представників вітчизняних наукових шкіл. Ми підтримуємо погляд дослідниць Л.В. Беззубко та Л.С. Соколової [2], які визначили дві основні групи ознак, що дають змогу розкрити зміст поняття "державне регулювання" через його статичну (суб'єктна структура) та динамічну (функціональний зміст діяльності) складові.

Більшість дослідників відносить державне регулювання у сфері охорони здоров'я до соціального регулювання, тобто до системи чинників, що визначають основні сфери життєзабезпечення населення. Державний контроль за системою охорони здоров'я, у тому числі і за ринком медичних та соціальних послуг мотивований такими уявленнями про певну неефективність ринку. З одного боку, стан здоров'я населення відноситься до категорії громадських благ, якими

не можна ефективно керувати за допомогою суто ринкових механізмів через те, що сфера охорони здоров'я вимагає належного рівня фінансування, який ринок не в змозі забезпечити. З іншого боку, держава хоче отримати ефективне управління ринком медичних та соціальних послуг з метою запобігання виникнення негативних явищ у цих сферах. Так, дослідниця О.В. Савкіна зауважує, що за роки незалежності в Україні сформувалася національна правова база регулювання діяльності в галузі охорони здоров'я, що відповідає сьгоднішнім можливостям країни і деяким міжнародним стандартам [13]. Однак її не можна вважати достатньою і завершеною. Розвиток ринкових відносин і реформування державної системи управління охороною здоров'я вимагають постійного вдосконалення нормативно-правової бази відповідно до концептуальних засад розвитку соціальної політики держави, а також з урахуванням досягнень міжнародного медичного права.

В результаті опрацювання нормативно-правових джерел та наукової літератури [5; 6] з питань зарубіжного досвіду щодо державного регулювання медико-соціальних проблем інвалідів (див. табл.), ми встановили, що в більшості європейських країн служби медико-соціальної експертизи підпорядковуються об'єднаному Міністерству охорони здоров'я та соціальної політики (праці).

Таблиця

**Суб'єкти державного управління центрального рівня,
яким підпорядковані служби медико-соціальної експертизи**

| Країна | Відомча підпорядкованість служби медико-соціальної експертизи |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Німеччина | Федеральне міністерство здоров'я і соціальної безпеки |
| Фінляндія, Швеція | Міністерство соціальних зв'язків і здоров'я |
| Норвегія | Міністерство здоров'я і соціальних зв'язків |
| Японія | Міністерство охорони здоров'я, праці і соціальної політики |
| Росія | Міністерство охорони здоров'я та соціального розвитку |
| Великобританія, Франція | Міністерство охорони здоров'я та соціального забезпечення |
| Україна, Білорусія | Міністерство охорони здоров'я |
| Литва | Міністерство праці і соціального захисту |
| Австрія | Міністерство соціальних справ |

До початку Першої світової війни ініціатива Німеччини поширилась на більшість країн Європи, зокрема, на законодавчому рівні відповідні закони були прийняті в Австрії, Італії, Норвегії, Великобританії, Швеції [1]. Такий підхід дістав назву страхової моделі державної соціальної політики (модель О. фон Бісмарка). Згідно із цією моделлю, організацією надання медичних та соціальних послуг населенню займаються спеціальні структури – фонди медичного страхування. Так, наприклад, у Бельгії, Німеччині, Польщі застрахована особа має право вибору такого фонду, віддавши перевагу чи державному фонду медичного страхування, чи приватному. В цих країнах обов'язкове медичне страхування є складовою загаль-

ного соціального страхування. Інша модель соціальної політики, засновником якої став У. Беверідж, пропагує державні гарантії рівних прав громадян на отримання мінімального обсягу медичної та соціальної допомоги (заходи з невідкладної медичної допомоги, профілактичні щеплення тощо) незалежно від розміру фактично сплачених ним сум страхового внеску. Отримати таку допомогу може кожен громадянин на всій території держави, незалежно від місця проживання, з подальшими взаєморозрахунками між страховими компаніями.

Визначенням причин, груп інвалідності та заходів із медичної, соціальної, професійної реабілітації займаються спеціальні державні установи – медико-соціальні експертні комі-

сії (далі – МСЕК). Досвід розвинутих країн з організації діяльності медико-соціальних експертних комісій показує, що у більшості випадків експертиза проводиться фахівцями відповідного лікарського профілю (відповідно до виду патології). Основна мета експертизи полягає у забезпеченні реабілітації індивіда. Процес реабілітації починається відразу з моменту настання захворювання і здійснюється в стаціонарі спеціалізованою бригадою, до складу якої входять лікарі відповідної спеціальності, фахівці з ерго-, лого-, фізіотерапії, психологи й обов'язково соціальні працівники. Ці спеціалісти індивідуально визначають обсяг порушень і потребу в спеціалізованих пристосуваннях, видах допомоги в домашніх і сімейних умовах кожного хворого. Фінансування програм із медичної реабілітації інвалідів здійснюється адресно, залежно від рівня виразності функціональних порушень, тривалості необхідної реабілітації тощо.

При цьому необхідно зазначити, що сьогодні в країнах Європи відсутні загальні дані статистики про кількість пацієнтів з тими чи іншими видами функціональних порушень, про що свідчать заяви Європейської ради мозку та інших організацій, що займаються стратегічним плануванням розвитку системи охорони здоров'я [17]. Так, наприклад, у США програми медичної реабілітації для постраждалих наслідком виробничих травм та для людей похилого віку фінансуються системою "Medicare". Водночас інші випадки медичної реабілітації фінансуються за рахунок страхових коштів і коштів різних благодійних фондів. За таких умов пошук джерел фінансування на етапі перебування пацієнта в стаціонарі, згідно із національним законодавством, покладається на законних представників пацієнта або соціальних працівників [16]. Державне регулювання медико-соціальних проблем інвалідів ґрунтується на таких національних законах, як "Американці з перешкодами" (1990 р.), "Акт про американських інвалідів" (2000 р.).

В Австрії заходи з нейрореабілітації, на відміну від реабілітації при інших захворюваннях, фінансуються за рахунок коштів суб'єктів системи охорони здоров'я і здійснюються від доби залежно від важкості стану пацієнта, місця його перебування та виду наданої допомоги. У майбутньому пацієнт забезпечується адресами регіональних реабілітаційних центрів та профільних реабілітаційних практисів, розташованих у регіоні його проживання, для подальшого проходження реабілітації.

Таким чином, заходи з організації медико-соціальної експертизи обмежень життєдіяльності і заходи з реабілітації інваліда проводяться в одному закладі за участю однієї бригади спеціалістів, що значно ско-

рочує термін отримання цієї соціальної послуги, значно підвищує якість надання медико-експертної допомоги та забезпечує належний контроль за ефективністю здійснення індивідуальних реабілітаційних програм.

Досвід вирішення медико-соціальних проблем інвалідів у Росії становить для України особливий інтерес. Концепція інвалідності, суспільно-економічні умови, організація управління системою охорони здоров'я, минулий досвід соціального захисту інвалідів у єдиній державі СРСР залишаються й сьогодні дуже подібними для України і Росії. То ж необхідно більш ґрунтовно дослідити досвід із питань організації експертизи, профілактики і реабілітації інвалідів, який на цей час здобула Російська Федерація.

У Росії в 1995 р. був прийнятий Федеральний закон "Про соціальний захист інвалідів у Російській Федерації" [15]. Згідно із цим законом, були законодавчо закріплені принципово нові підходи держави до вирішення медико-соціальних проблем інвалідності. До прийняття цього закону основний акцент робився на складові пенсійного забезпечення, і це призводило до фактичної ізоляції інвалідів від суспільства. Стратегічним напрямом нового закону стало формування єдиної державної системи комплексної багатопрофільної реабілітації, спрямованої на відновлення і реалізацію потенційних здібностей інвалідів. Основною метою реабілітації є реінтеграція інвалідів у суспільство, поліпшення їх матеріального становища, підвищення рівня незалежної життєдіяльності для того, щоб життя інвалідів було гідним, а основні соціальні блага були б для них більш доступними. Встановлено, що прямі витрати федерального бюджету на вирішення проблем інвалідів мають тенденцію до щорічного зростання.

В Росії сьогодні функціонує 221 реабілітаційний центр для інвалідів і 305 центрів для дітей-інвалідів. При центрах соціального обслуговування родини і дітей і в дитячих будинках-інтернатах діють 296 відділень реабілітації дітей-інвалідів, однак розрахунки показують, що цих установ абсолютно недостатньо, адже в цілому в Росії необхідно мати до 2,5 тис. реабілітаційних установ, включаючи федеральні реабілітаційні комплекси, регіональні центри реабілітації інвалідів, відділення реабілітації у великих містах і реабілітаційні установи в кожному адміністративному районі.

На сьогодні в Російській Федерації організаційна структура медико-соціальної служби складається з таких суб'єктів управління: Федеральне бюро МСЕ, головні бюро МСЕ та бюро МСЕ.

До складу Федеральної державної установи "Федеральне бюро медико-соціальної

експертизи”, яка є окремим структурним підрозділом Міністерства охорони здоров'я та соціального розвитку РФ, належать: експертні бюро загального профілю (7); спеціалізовані експертні бюро (8); відділ реєстрації та видачі документів суворої відповідальності; аналітичний; інформаційний; організаційно-методичний відділ; навчально-методичний відділ; відділ інструментальної експертно-реабілітаційної діагностики; юридичний; клінічні відділення (15 відділень на 500 ліжок).

На базі Федеральної державної установи “Федеральне бюро медико-соціальної експертизи” проводяться фундаментальні та прикладні наукові дослідження з проблем інвалідності. Діє спеціалізована дисертаційна рада Д 208.122.01, де відбувається захист кандидатських і докторських дисертацій за спеціальністю – 14.00.54 “Медико-соціальна експертиза та медико-соціальна реабілітація”. На базі середньої та вищої медичної освіти проводяться курси підвищення кваліфікації, навчання в клінічній ординатурі та аспірантурі за 14 спеціальностями.

У Федеральному бюро МСЕ сформовано 7 експертних бюро загального профілю та 8 спеціалізованих бюро (профпатологічне, сенсорне, педіатричне, психіатричне (дитяче та доросле), психоневрологічне для дітей, ендокринологічне, онкологічне, травматологічне).

Кожна з перелічених структур має свої завдання та повноваження. Експертні бюро проводять огляд громадян. Відділом експертно-реабілітаційної діагностики здійснюється поглиблене комплексне дослідження громадян, які поступили з неповною інформацією про стан здоров'я. Інформаційний відділ формує базу даних за основними показниками інвалідності у розрізі регіонів. Аналітичний відділ проводить аналіз цих показників, організаційно-методичний відділ забезпечує ефективність технологій проведення медико-соціальної експертизи та порядок взаємодії з регіонами. У відділі реєстрації документів проходять реєстрацію всі вихідні документи та ті, що надійшли до бюро від інших суб'єктів управління: з Міністерства охорони здоров'я та соціального розвитку РФ, Уряду, Державної Думи та Ради Федерації, медико-експертні документи громадян з головних бюро МСЕ тощо.

Отже, вищезазначена структура Федерального бюро, на наш погляд, спроможна забезпечити вирішення будь-якого питання, що належить до компетенції служби МСЕ.

Бюро МСЕ та головні бюро МСЕ функціонують на межі трьох секторів соціальної політики: охорона здоров'я, соціальне страхування та соціальне забезпечення. Бюро та головні бюро МСЕ створюються, реорга-

нізуються та ліквідуються за рішенням виконавчої влади суб'єктів РФ в порядку, який встановлено законодавством РФ. Формування структури бюро здійснюється згідно з численністю населення, яке проживає на території суб'єкта РФ, та з числа громадян, які мають бути оглянутими впродовж одного року (як правило 70–90 тис. осіб, при умові огляду 1,8–2 тис. осіб на рік). У штатний розпис бюро МСЕ входять спеціалісти, які виносять експертне рішення (чотири лікарі різних спеціальностей), реабілітолог, соціальний працівник, психолог, за необхідності – педіатри, спеціалісти з функціональної діагностики, спеціалісти з профорієнтації, фізіології праці, соціальні педагоги та інші. У разі необхідності при головному бюро можуть бути створені стаціонарні відділення для уточнення діагнозу.

В Україні щорічно користуються постійною медико-соціальною допомогою та потребують соціального захисту 2,5 млн інвалідів.

Аналіз організаційної структури служби МСЕК в Україні засвідчив таке. Структурними складовими служби МСЕК, відповідно до Положення [11; 12], є такі: Республіканська медико-соціальна експертна комісія (МСЕК); Центральні міські комісії (міста Київ, Севастополь); Республіканська Кримська МСЕК; обласні МСЕК (61 комісія); міські МСЕК; міжрайонні МСЕК; районні МСЕК. Структура державного управління діяльністю медико-соціальних експертних комісій представлена на рисунку.

Станом 01.01.2010 р. в Україні функціонує 428 МСЕК, із них: 61 – обласні, центральні міські та 367 – міжрайонні, районні та міські (у тому числі 162 спеціалізовані МСЕК).

Незважаючи на те, що в Україні створена та діє досить розгалужена мережа служби МСЕК, слід наголосити на тому, що процес державного регулювання їх діяльності характеризується певними організаційно-правовими проблемами. На сьогодні залишається остаточно невизначеним статус республіканської МСЕК, що значно ускладнює організацію надання високоякісної допомоги при здійсненні медико-соціальної експертизи громадян, зокрема, у таких випадках: оскарження рішення обласних МСЕК; заочний розгляд скарг громадян; консультація осіб у випадках, коли є потреба в особливо складних видах клініко-експертної діагностики; здійснення контрольних функцій тощо.

Ще однією невирішеною проблемою є питання майнового та матеріально-технічного характеру і діяльності МСЕК. Проведений нами аналіз засвідчив, що переважна більшість медико-соціальних експертних комісій розташована в пристосованих орендованих приміщеннях, які мають різну ві-

домчу підпорядкованість. Зокрема, власниками приміщень, у яких розташовані кабінети працівників МСЕК, є заклади системи охорони здоров'я (94,4%), лише 5,6% приміщень належать обласним центрам МСЕ. За останні п'ять років не здійснювалось

централізованих закупівель автотранспорту для потреб МСЕК, що обмежує надання медико-експертної допомоги населенню у віддалених регіонах, здійснення оглядів немобільних громадян вдома тощо.

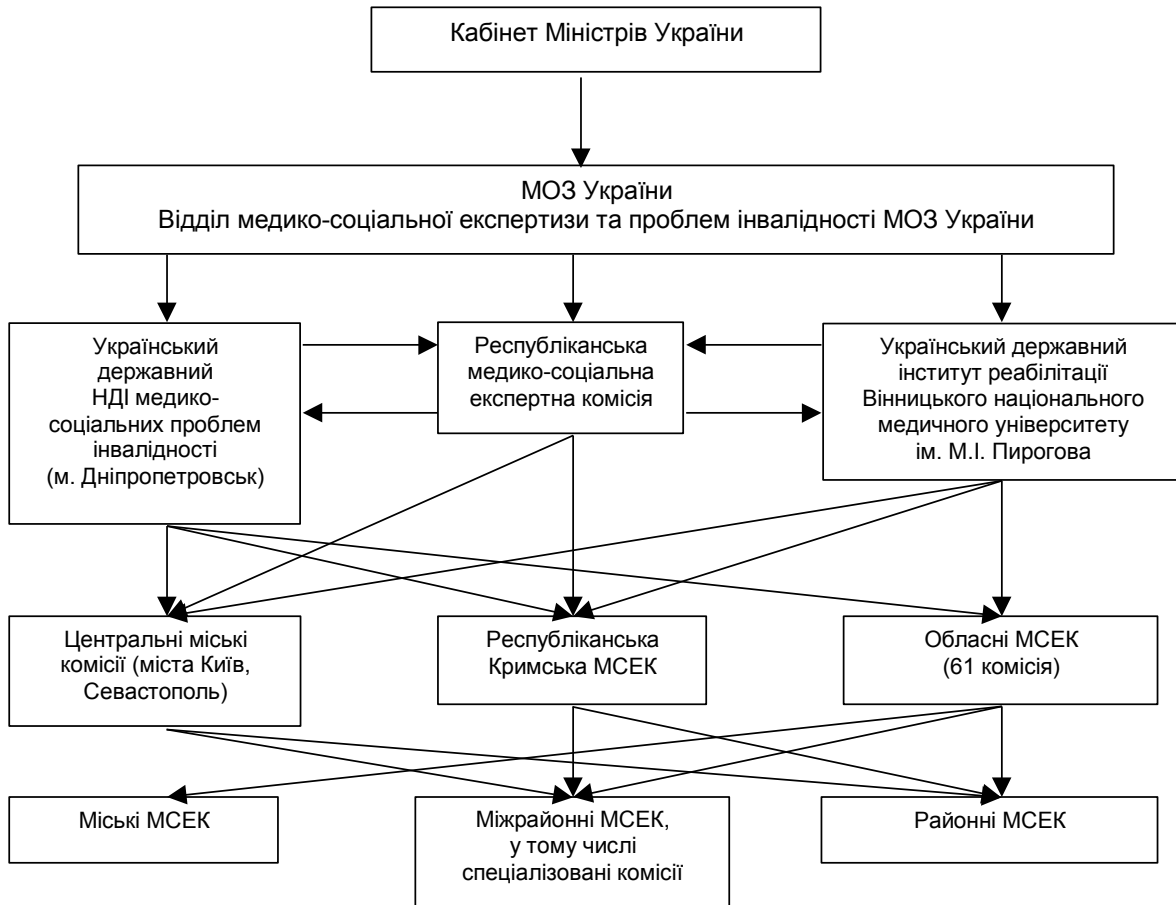


Рис. Структура державного управління діяльністю медико-соціальних експертних комісій в Україні

Проблема кадрового забезпечення діяльності МСЕК. На відміну від Російської Федерації, сьогодні в Україні відсутня спеціальність "Медико-соціальна експертиза та медико-соціальна реабілітація", тобто в державі не створено систему фахової підготовки лікарів-експертів. При цьому необхідно зазначити, що в Україні сьогодні функціонує розвинута мережа закладів вищої медичної освіти, а саме: 23 установи, із них 13 медичних університетів, 5 медичних академій, 1 медичний інститут та 3 медичні факультети у складі класичних університетів (Дніпропетровський національний університет, Медичний інститут Сумського державного університету, Ужгородський державний університет). Водночас в Україні існує єдина кафедра медико-соціальної експертизи факультету післядипломної освіти Дніпропетровської державної медичної академії, де проходять курси тематичного вдосконален-

ня лікарів МСЕК, лікарів ВКК та загального профілю.

Привертають увагу розрізненість підходів у наданні медико-експертної допомоги дитячому та дорослому населенню в Україні, відсутність єдиних методологічних і виконавчих підходів при здійсненні експертизи цим категоріям громадян.

Проблемним залишається питання щодо механізму отримання коштів для виконання індивідуальних реабілітаційних програм (далі – ІПР) у зв'язку з різними рівнями підпорядкованості закладів, які розробляють ІПР та які здійснюють їх виконання.

На сьогодні огляд громадян, які оскаржують рішення обласних МСЕК, та забезпечення консультативної допомоги в складних діагностичних випадках здійснюються Українським державним НДІ медико-соціальних проблем інвалідності (м. Дніпропетровськ) та Українським НДІ реабілітації (м. Вінниця), ліжковий фонд яких, відповідно, становить 550 ліжок, при розрахунковій потребі

1000 ліжок. Тобто на сьогодні ресурсне забезпечення вітчизняних спеціалізованих науково-дослідних установ значно обмежує можливості їх ефективного функціонування. З метою надання сучасної клініко-експертної допомоги з питань діагностики та реабілітації громадян з обмеженими можливостями в цих інститутах має постійно відновлюватися та належним чином поповнюватися матеріально-технічна база, відповідно до сучасних вимог та європейських стандартів.

IV. Висновки

Отже, ми дослідили основні організаційні та правові основи державного регулювання медико-соціальних проблем інвалідів в Україні та зарубіжних країнах і встановили, що загалом у світі існують дві моделі надання медико-соціальної допомоги людям з обмеженими можливостями: за рахунок страхових компаній (країни ЄС, Росія) та за рахунок державних коштів (Україна). Основою для розробки національних програм із медико-соціального забезпечення інвалідів слугує правова міжнародна база, зокрема, резолюція ООН "Стандартні правила по створенню рівних можливостей для осіб з обмеженням життєдіяльності".

Проведений аналіз показав, що в Україні через існування ряд проблем системного характеру (організаційно-правове, ресурсне, інформаційне, фінансово-економічне, кадрове забезпечення тощо) надзвичайно актуальним науковим завданням у сфері державного управління є дослідження проблем державного регулювання заходів щодо медико-соціального забезпечення та реабілітації інвалідів. Перспективу розробки щодо вдосконалення напрямів державного регулювання проблем інвалідності необхідно здійснювати через статичну та динамічну складові.

Останніми роками в Україні йде жвава дискусія з приводу того, якою має бути система охорони здоров'я. Все більше останнім часом з'являється прихильників страхової медицини. Однак, незалежно від того, якою в майбутньому стане вітчизняна модель управління охороною здоров'я, людина з обмеженими можливостями має відчувати гідну турботу про себе не тільки з боку громади та найближчого оточення, а й з боку держави.

Література

1. Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского Союза. История, организация, финансирование, проблемы / В.В. Антропов. – М. : Экономика, 2006. – 271 с.
2. Беззубко Л.В. Державне управління та державне регулювання в системі вищої освіти України / Л.В. Беззубко, Л.С. Соколова // Держава та регіони. Серія:

Державне управління, 2008. – № 3. – С. 9–13.

3. Декларація ООН про права інвалідів : резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1975 р. [Електронний ресурс]. – Ружим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Інструкція про встановлення груп інвалідності : наказ МОЗ України від 07.04.2004 р. № 183 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.
5. Ипатов А.В. Международная классификация функционирования, ограниченный жизнедеятельности и здоровья инвалидов и проблемы инвалидности: монограф. / А.В. Ипатов, И.Л. Ферфильфайн, С.А. Рыков. – Д. : Гамалия, 2004. – 304 с.
6. Ипатов А.В. Научно обґрунтовані рекомендації по обстеженню та відновному лікуванню хворих і інвалідів у практиці медико-соціальної експертизи / А.В. Ипатов, О.В. Сергієні ; [за ред. А.В. Ипато-ва]. – Д. : Пороги, 2006. – 293 с.
7. Конституція України. – К. : Юридична думка, 2006. – 120 с.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Основи законодавства України про загальнообов'язкове соціальне страхування від 14.01.1998 р. № 16/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Презентація соціальних ініціатив Президента України : прес-служба Президента України Віктора Ющенка 22.06.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/6649.html>.
11. Положення про медико-соціальну експертизу : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.1992 р. № 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про медико-соціальну експертизу : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2009 р. № 1317 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
13. Савкіна О.В. Механізми державного регулювання системи надання медичної допомоги населенню України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. – Теорія та історія державного управління / О.В. Савкіна. – Донецьк. : ДонДУУ, 2006. – 20 с.
14. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалида : приняты Генеральной Ассамблеей ООН 20.12.1993 г. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/convents/disabled.htm>.

15. Федеральный закон о социальной защите инвалидов в Российской Федерации от 20.07.1995 г. № 181 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://independentfor.narod.ru/material/invguard.htm>.

16. Юнусов Ф. Организация медико-социальной реабилитации зарубежом / Ф. Юнусов, Г. Гайгер, Э. Микус [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.narcom.ru/publ/info/807>.

17. Olesen J. Consensus Document on European Brain Research / J. Olesen, M. Baker, T. Freud // JNNP. – 2006. – Vol. 77 (Suppl. I). – P. 11–149.

УДК 329.05

ПОЛІТИЧНА ПАРТІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ісаєв К.А.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

In the article problems of political parties role in public administration are examined, different approaches in political parties determination are shown, influence of political parties to the public administration system is analysed.

Анотація

У статті розглянуто питання ролі політичних партій у державному управлінні, висвітлено різні підходи у визначенні політичних партій, проаналізовано вплив політичних партій на систему управління державою.

Ключові слова

Політична партія, державне управління, органи державної влади, функції політичних партій.

I. Вступ

Демократичний вектор державотворення в Україні актуалізує дослідження ролі політичних партій як впливових суб'єктів суспільно-політичних процесів, єдиної ланки, що стоїть між державою та громадянським суспільством. Саме партії взяли на себе функції артикуляції та агрегації інтересів соціальних груп і прошарків, змагаються за владу, намагаючись впливати на ухвалення політичних рішень у державі. Це закріплено в Законі України "Про політичні партії в Україні": "Політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах" [1, Т. 1, с. 8].

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні підходи щодо визначення політичної партії як суб'єкта державного управління.

III. Результати

Проблемі розвитку та функціонування політичних партій присвячені праці зарубіжних учених Ж. Блонделя, М. Вебера, Т. Гоббса, М. Дюверже, Н. Макиавеллі, З. Ньюмена, М. Острогорського, Дж. Сарторі, А. Токвіля та деяких інших. Серед сучасних українських науковців можна виділити дослідження А. Зельницького, П. Удовенко, Ю. Шведа. В Росії питаннями розвитку політичних партій займаються такі дослідники, як Е. Малкин, Л. Сморгун, Е. Сучков та інші.

Політичні партії активно впливають на діяльність органів державної влади, економіку, соціальні процеси, відносини між країнами. Вони є одним із базових інститутів сучасного суспільства, без якого не можливе функціонування представницької демократії, яка потребує розвинутих і добре організованих партій.

Перспективи посттоталітарного розвитку колишніх соціалістичних країн, у тому числі України, пов'язані зі становленням політичних партій. Суспільно-політична роль партій виявляється в їх функціях. Науковці виділяють різні функції політичних партій. На наш погляд до основних функцій відносяться такі:

- підтримка однаковості між членами партії;
- рекрутування нових прихильників;
- стимулювання ентузіазму виборців, акцентуючи увагу на чисельності партії та важливості її мети;
- інформування виборців про політичні питання, які вирішує партія, про особисті достоїнства вождів і недоліки суперників;
- відбір кандидатів на певну посаду [2, с. 323].

За відсутності політичних партій посилюється загроза виникнення авторитарного режиму. Демократія забезпечується участю

партій у виборах, позаяк на багатопартійних виборах зіштовхуються не амбіції особистостей, а інтереси суспільних груп. Партії нині є невід'ємною частиною всієї демократичної системи, особливо парламентської демократії, оскільки парламентська робота здійснюється переважно через партії.

Розвиток демократичних інституцій, зокрема, посилення ролі політичних партій у політичній системі, висуває нові вимоги до механізмів політичної відповідальності та підвищення рівня політичної культури учасників політичного процесу загалом. Парламентська модель передбачає вищу міру конкуренції політичних сил, але разом з тим і зростання ризиків нестабільності, що супроводжують діяльність органів влади, сформованих на коаліційній основі. Компенсувати такі ризики в європейській традиції парламентаризму покликана відповідна політична культура, що включає норми відповідальної і принципової поведінки усіх політичних сил, представлених у парламенті – як у більшості, так і в опозиції. Тому, як зазначають автори підручника “Політичні партії як суб’єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації”, “дослідження політичних партій на сьогодні є однією з найактуальніших проблем політичної філософії, соціології юридичних наук, політології” [3, с. 9].

Перспективи посттоталітарного розвитку колишніх соціалістичних країн, у тому числі України, пов’язані зі становленням політичних партій. Відсутність сильних партій, які легітимно представляють інтереси основних соціальних груп у відносинах з державою, нібито ставить державу над суспільством і розв’язує їй руки у виборі політики. Однак це ілюзія, бо замість політично організованих опонентів, з якими можна вести діалог і шукати консенсус, владі за таких обставин протистоїть стихійна маса людей. Слабкість партій неминуче обертається безсиллям держави, яка позбавляється зворотного зв’язку з масами і втрачає контроль над політичним процесом.

Вплив політичних партій на маси, а отже, і завоювання владних позицій у суспільстві визначається такими чинниками:

- наявністю привабливих ідеологій, які визначають цілі розвитку, відображають інтереси мас;
- організаційною оформленістю, мобільністю організаційних структур, здатних реалізовувати намічені цілі;
- рівнем компетентності, авторитетності партійних керівників (вождів, лідерів, функціонерів);
- достатньою масовістю й активністю рядових членів партії;

- вмінням практично організувати діяльність партії в конкретній історичній ситуації;
- вмінням відобразити гострі суспільні проблеми в зрозумілих масам конструктивних лозунгах;
- наявністю достатніх коштів для діяльності ідейно-пропагандистських і культурних центрів партії, для оприлюднення її політики через засоби масової інформації [3, с. 276].

Теоретичне розуміння партій з відповідними типологічними ознаками бере свої початки з XVIII ст., коли Е. Берк визначив партію як “організацію людей, об’єднаних з метою просування спільними зусиллями національного інтересу, керуючись деяким специфічним принципом, відносно якого всі вони прийшли до згоди” [4, с. 111]. Цей англійський дослідник розглядав політичні партії в їх взаємозв’язку з державним механізмом, вважаючи, що політичні партії є необхідним елементом вільної держави. Зокрема, велику увагу він приділяв діяльності нижньої палати парламенту – палаті громад і кабінету міністрів. На його думку, кабінет міністрів має призначатися не монархом, а парламентом і бути перед ним відповідальним. Отже, Е. Берк детально обґрунтував парламентську форму правління.

Звертаючись до генезису теоретичного осмислення політичних партій, зазначимо, що ставлення до протопартійних утворень було спочатку негативним. Упродовж XVII–XVIII ст. були достатньо поширеними ідеї про те, що існування партій призводить до заколотів (Т. Гоббс), що партії (“фракції”) можуть виступати знаряддям узурпації державної влади якою-небудь групою на противагу реалізації принципу народного суверенітету (Дж. Вашингтон). І лише наприкінці XVIII – на початку XIX ст. з’являється ідея функціональної корисності політичних партій. Так, уже Дж. Медісон підкреслював об’єктивний і неминучий характер існування партійних фракцій. Проте, враховуючи можливість небажаних наслідків їх діяльності, він пропонував увести деякі інститути і принципи, що їх блокують [5, с. 8].

Р. Моль розглядав партії у їх тісній взаємодії з державною владою: “Політична партія – це сукупність осіб, які з переконань у юридичній, моральній або політичній необхідності бажають надати державній владі певного напрямку... намагаються з цією метою або досягти законним чином управління державними справами, або мати вплив на уряд [6, с. 117]. У свою чергу, “уряд має спиратися на партію, яка згодна з його напрямом та образом дій,.. що значно полегшує провадження суспільних справ. Уряд, який стоїть поза всякими партіями, є ідеалом, можливим тільки в утопії [6, с. 119].

На противагу таким поглядам, І. Блюнчлі наголошував на недержавній природі партій і стверджував, що партії являють собою не державно-правовий, а політичний інститут. “Політичні партії не є елементом державного організму, а становлять вільні суспільні групи, що об’єднуються навколо певних переконань або напрямку з метою спільної політичної діяльності [7, с. 90].

Основою демократичного правління назвав партії А. де Токвіль, оскільки, на його думку, лише партії забезпечують необхідний плюралізм інтересів і допомагають запобігти узурпації влади [9, с. 9]. Такої самої думки дотримувався Г. Кельзен: “Демократія необхідно й неминуче є партійною державою” [9, с. 126].

Р. Хакшорн називає партією автономну групу громадян, яка бореться на виборах, щоб добитися контролю над урядовою владою, Ф. Рігс акцентує увагу на обов’язковості висунення партіями кандидатів на посади в законодавчих органах [10, с. 151]. В. Хасбах розглядав партію як “союз людей з однаковими політичними поглядами й цілями, що прагнуть до завоювання політичної влади з метою використання її для реалізації власних інтересів” [7, с. 34]. К. Лоусон пропонує таке визначення: політична партія – це організація індивідів, яка намагається реалізувати політичну владу урядових установ, стверджуючи, що така влада буде здійснюватися від імені народу [11, с. 3–4]. Г. Еллінек вбачав у політичних партіях суспільні групи, “які об’єднані загальними, спрямованими на певні державні цілі переконаннями і прагнуть до втілення цих переконань у життя”, а саме “політичне партійне життя є боротьбою суспільства за державне панування” [12, с. 83–84].

Ще один класик політичної науки, французький вчений М. Дюверже ввів поділ партій на внутрішнього походження та зовнішнього походження: перші формуються у парламенті, другі – в рамках громадянського суспільства. Аналізуючи еволюцію партій від початку їх виникнення і до середини ХХ ст., М. Дюверже виділив чотири моделі.

Перша модель партії ґрунтується на “комітеті”, тобто на відносно слабкій структурі, чия діяльність носить непостійний і переривчастий характер. Вона об’єднує іменитих громадян певної місцевості, асоціації, причому лише напередодні виборів. Тут немає жорстких критеріїв належності до партії. Такими були партії ХІХ ст., що об’єднували впливових людей і розвинулися в період обмеженого виборчого права.

Друга модель спирається на територіальні організації, тобто на фіксовану, постійну структуру, з активною внутрішньою діяльністю, яка концентрує політичні ініціативи та об’єднує своїх прихильників, пов’язує їх

спільними політичними акціями, вимагає сплати партійних внесків. За такої моделі прихильники партії включаються в різні ієрархічні та паралельні організації. Побудова партії у вигляді місцевих та територіальних відносно самостійних організацій стала організаційним винаходом масових партій, спочатку соціалістів, а потім партій конфесійного типу.

Третя модель партії заснована на “осередку”: це структура, що об’єднує людей не за територіальною, а за функціональною ознакою. Осередок не тільки стимулює яскраво виражений дух спільності між її членами, а й чудово пристосований до революційної діяльності в підпіллі, оскільки тут відсутні горизонтальні зв’язки. Ця форма була придумана і випробувана комуністичними партіями.

Четверта модель – тип “міліції”, тобто провійськової структури, організованої за зразком армії, що діє із застосуванням політичного насильства і налаштована на озброєні зіткнення з опонентами. Це типова модель нацистських партій [14, с. 59–84].

Вітчизняні дослідники політичних процесів також пропонують різні визначення політичних партій. Так, Д. Лук’янов вбачає у партії, насамперед, спеціалізований інститут громадянського суспільства, покликаний формувати первинну політику, реалізовувати її на державному рівні й контролювати її здійснення [15, с. 7]. М. Обушний робить наголос на особливій ролі партій у державному управлінні як організації, “що переслідує певні політичні цілі і виступає посередником між громадськістю та органами державної влади” [16, с. 470].

С. Рябов разом з іншими авторами політологічного енциклопедичного словника трактує партію як добровільне об’єднання людей, які прагнуть домогтися реалізації ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів; організовану певним чином частину якоїсь соціальної верстви, класу, покликану висловлювати й захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання й виконання, бути її політичним “голосом”, “уособленням” окремих групових інтересів [16, с. 474].

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що головними проявами кризового стану вітчизняної політичної системи стало подальше загострення конфліктів між політичними силами і групами в парламенті та іншими представницькими органами влади, а також руйнування системи владних балансів і противаг. Тому вихід із такого становища можливий тільки в разі, якщо в Україні буде функціонувати розвинута партійна система.

Як показує проведене дослідження, для ефективного розвитку і функціонування багатопартійної системи необхідно принаймні три невідмінні умови. По-перше, наявність компактної групи порівняно стійких і впливових політичних партій-лідерів, які становлять кістяк системи й постійно взаємодіють між собою та державними структурами з приводу здійснення влади. По-друге, наявність вироблених в ході цієї взаємодії писаних і неписаних юридичних та заснованих на традиції правил політичної діяльності, що дають кожній з партій змогу представляти і захищати конкретні суспільні інтереси і водночас забезпечувати політичну й соціально-економічну стабільність усього суспільства. І, по-третє, наявність певної політичної основи толерантної міжпартійної взаємодії на базі принципового консенсусу щодо фундаментальних суспільних цінностей, перш за все, таких, які стосуються форм власності, державного пристрою, типу політичної влади, прав людини тощо. Саме це становить першочергові завдання розвитку та становлення сучасних українських партій.

Література

1. Політичні партії України : в 3 т. / уклад. Ю. Шайгородський. – К. : Український центр політичного менеджменту, 2005. – Т. 1. – 876 с.; Т. 2. – 900 с.; Т. 3. – 872 с.
2. Короткий Оксфордський політичний словник : пер. з англ. / [за ред. І. Макліна, А. Макмілана]. – К. : Основи, 2005. – 789 с.
3. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. / Національна академія державного управління при Президенті України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. – К. : Парламентське вид-во, 2008. – 416 с.
4. Берк Э. Размышления о революции во Франции и заседаниях некоторых обществ в Лондоне, относящихся к этому событию / Э. Берк. – М. : Наука, 1993. – 320 с.
5. Тихомиров С.И. Политический процесс: теория и практика / С.И. Тихомиров. – Севастополь : Изд-во СевНТУ, 2002. – 224 с.
6. Моль Р. Энциклопедия государственных наук / Р. Моль. – СПб. ; М. : Изд-во М.О. Вольфа, 1868. – 232 с.
7. Политические партии и общественные движения: история и современность : материалы науч. конф. памяти профессора А.П. Зиновьева, 14 октября 2005 г. / [отв. ред. Г.Р. Латфуллин]. – М. : Гос. ун-т упр., 2006. – 175 с.
8. James J. American Political Parties in Transition / J. James. – N.Y., 1994. – 168 p.
9. Примуш М.В. Демократія і політичні партії Центральної та Східної Європи / М.В. Примуш. – Донецьк : ДонНУ, 2002. – 176 с.
10. Ребкало В.А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В.А. Ребкало, Л.Є. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ ; Міленіум, 2003. – 172 с.
11. Laakso M. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe / M. Laakso, R. Taagepera // Comparative Political Studies. – 1979. – Vol. 12. – № 3. – P. 3–27.
12. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – 2-е изд. – СПб. : Изд-во Н.К. Мартынова, 1908. – 599 с.
13. Матвеев Р. Аналитическая политология / Р. Матвеев. – Саратов, 2002. – 288 с.
14. Дюверже М. Политические партии : пер. с франц. / М. Дюверже. – М. : Академический Проект, 2002. – 538 с.
15. Лукьянов Д.В. Гражданское общество и политические партии / Д.В. Лукьянов // Вісник Харків. ун-ту. Серія: Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених м. Харкова. – Х., 2001. – Ч. 1. – С. 5–7.
16. Політологія : довідник / М.І. Обушний, А.А. Коваленко, О.І. Ткач ; [за ред. М.І. Обушного]. – К. : Довіра, 2004. – 599 с.

УДК 37.014.552

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА РИНКУ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ОСОБЛИВОСТЕЙ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Козарь Т.П.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

World experience of effective educational processes regulation is analyzed in the article.

Main tendencies of state policy strategy on educational services market are described. It is emphasized that decentralization of higher

education is a necessary condition of the reforms successful realization.

Анотація

У статті проаналізовано світовий досвід ефективного регулювання освітніх процесів, розглянуто основні стратегії державної політики на ринку освітніх послуг, акцентовано увагу, що децентралізація вищої освіти є необхідною умовою успішної реалізації реформ.

Ключові слова

Вища освіта, децентралізація, державна політика, трансформації освіти, глобалізація.

I. Вступ

В умовах здійснення соціально-політичних, економічних і моральних перетворень у всіх сферах суспільного життя в Україні особливу роль відведено освітянській галузі, першооснові у формуванні головної продуктивної сили суспільства – людини.

Проблеми діяльності органів управління освітою розглянуті в працях Є.С. Березняка, І.С. Ладенка, А.В. Оболенського, К.Ф. Присяжнюка, В.Г. Стіوسی, П.В. Худомінського. Питання вдосконалення системи управління школою висвітлені в дослідженнях В.І. Бондаря, О.О. Орлова, Є.М. Павлютенкова, В.С. Пікельної, Т.С. Рабченюка, І.П. Раченка, М.С. Сунцова. Теоретико-методологічне обґрунтування методів управління відображено в працях В.М. Глушкова, Б.І. Гурней, А.І. Колосова, В.Д. Симоненка, П.І. Третякова, Н.С. Яковлева. Аспекти психології управління сучасною освітою України досліджували С.Д. Максименко, В.О. Мальяко, Л.М. Карамушка, Н.Л. Коломінський, В.В. Крижко. Характер і межі державної політики у сфері освіти є предметом особливої уваги сучасних дослідників, зокрема, вітчизняних учених Т. Фінікова, В. Шейка та ін.

Цінність державного управління освітою полягає в тому, що воно має моральну мету – забезпечити існування продуктивних демократичних, суспільно контрольованих механізмів постійної трансформації освіти в повній відповідності з напрямом розвитку суспільства, людської цивілізації, прийнятих стандартів і цінностей.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні засади досягнення ефективності державної політики та її оптимізації в регулюванні ринку освітніх послуг в Україні, виходячи із особливостей глобалізації та постіндустріального суспільства.

III. Результати

Адекватність вищої освіти варто оцінювати з погляду того, наскільки діяльність вищих навчальних закладів відповідає очікуванням суспільства.

Для цього необхідні етичні норми, політична неупередженість, критичний підхід і

водночас вищий рівень актуальності стосовно проблем суспільства, причому довгострокова орієнтація має ґрунтуватися на соціальних цілях і потребах. Завдання полягає в тому, щоб забезпечити доступ як до загальної, так і до фахової освіти, націленої на конкретну професійну діяльність.

Керування і фінансування у сфері вищої освіти вимагають розвитку відповідних потенціалів і стратегій планування й аналізу політики, що ґрунтуються на партнерських зв'язках і встановлюються між вищими навчальними закладами, державними органами планування та координації, для того, щоб забезпечити належним чином упорядковане керування й використання ресурсів з урахуванням критерію “витрати – ефективність” [1].

Кожна національна освітня система є тією чи іншою мірою змішаною, включаючи державний та приватний сектори. Фінансування вищої освіти вимагає залучення як державних, так і приватних засобів. Державне фінансування вищої освіти зберігає свою важливість. Диверсифікованість джерела фінансування є відображенням тієї підтримки, що суспільство надає вищій освіті, і має потребу в подальшому розширенні з метою забезпечення розвитку вищої освіти, підвищення її ефективності і підтримки на належному рівні її якості й адекватності. Державна підтримка вищої освіти, як і раніше, має найважливіше значення для забезпечення збалансованого вирішення освітніх і суспільних завдань [2; 3].

Витрати на вищу освіту спрямовані на підвищення якості сукупної робочої сили. Через цей вид витрат суспільство впливає, насамперед, на людину. Сприяючи розвитку людини – головної продуктивної сили суспільства – витрати у сфері підготовки спеціалістів безумовно дають економічний ефект, що досягається у кінцевому підсумку завдяки зростанню продуктивності суспільної праці. У цьому плані існує стійкий двосторонній зв'язок між розвитком вищої освіти, що підвищує якість сукупної робочої сили, і суспільним виробництвом. Витрати на вищу освіту є частиною витрат на розширене відтворення сукупної робочої сили, оскільки в умовах сучасного виробництва створення матеріального продукту неможливо без участі у виробничому процесі інженерно-технічних, управлінських та інших кадрів.

Сучасні постіндустріальні економічні системи не можуть функціонувати і розвиватися без інноваційно-інтелектуального ресурсу. Інституцією, що забезпечує економіку цим необхідним та стратегічним ресурсом, є освітній комплекс суспільства. Теоретик “нового індустріального суспільства” Дж. Гелбрейт наголошує, що “індустріальна система,

Держава та регіони

в межах якої навчені та освічені кадри перетворились у вирішальний фактор виробництва, потребує високорозвинутої системи освіти” [4].

Провідні західні та вітчизняні вчені однозначно схилиються до думки, що одним із визначальних способів подолання кризи є обмеження втручання держави у вищу освіту та її децентралізація. Проблема взаємовідносин держави і вищої освіти та децентралізації й автономізації освітнього комплексу в західній науковій літературі розроблена доволі вичерпно і ґрунтовно, але, на думку ряду вітчизняних учених [5], західні дослідження розглядають процеси і тенденції у вищій школі переважно ізольовано від глобальних процесів розвитку і трансформації людської цивілізації. Якщо сьогодні глобальними процесами і тенденціями суспільного життя є його децентралізація, автономізація, регіоналізація та фрагментація, то, природно, що відповідні процеси стосуються й освітніх систем. Таким чином, процес децентралізації вищої освіти є частиною загального процесу децентралізації суспільного життя загалом, і обидва вказані процеси мають закономірний, об’єктивний, конструктивний і демократичний характер, що врешті-решт спонукає вирішувати функціональні проблеми освітнього комплексу в межах системного підходу, тобто розглядати освіту як опосередковувальну підсистему соціально-економічної системи суспільства.

Західні дослідники проблем функціонування освітнього комплексу, звісно, не заперечують і не відкидають доцільності та необхідності втручання держави в регулювання освітніх процесів. Мета державного втручання у сферу освіти зазвичай узагальнюється ними до:

- забезпечення якості навчального процесу і позитивних кінцевих результатів;
- підвищення відповідальності вищих навчальних закладів за те, як вони витрачають державні кошти;
- гарантування підготовки людських ресурсів для забезпечення потреб економічного розвитку держави.

Відрізняються підходи науковців тільки до стратегії, рівня і методів державного втручання у справи вищої освіти. В західній науковій літературі, зазвичай, розглядаються дві принципово відмінні стратегії урядового регулювання діяльності вищої школи, які по-різному впливають на здатність вищих навчальних закладів реагувати на наявні проблеми суспільного життя – це “стратегія раціонального планування і контролю” та “стратегія саморегулювання”.

“Стратегія раціонального планування і контролю” бере початок з ідеї раціонального прийняття рішень, у ході якого прорахову-

ються всі альтернативи та наслідки. Це передбачає централізацію процесу прийняття рішень і доволі жорсткий контроль за вибором заданої політики та її втіленням у життя. Стратегія урядового регулювання закладена в моделі державного контролю системи вищої освіти. Модель державного контролю традиційно використовується в континентальній Європі, де заклади вищої освіти були створені і фінансуються майже винятково державою. Зокрема, французька система вищої освіти характеризується централізованим контролем, здійснюваним Міністерством освіти. Міністерство освіти Франції регулює політику допуску молоді до вищих шкіл, навчальні програми, систему іспитів, призначення та заробітну плату професорсько-викладацького складу тощо. Мета такого детального державного регулювання – стандартизувати рівень знань і вмінь випускників, що фіксується відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем. У континентальній моделі державний контроль поєднується із місцевими управлінськими структурами закладів освіти. Держава контролює призначення завідувачів кафедр і використовує систему вищої освіти для таких цілей:

- підготовка кадрів для державної системи управління;
- забезпечення ринку праці професійною робочою силою;
- дотримання законності за допомогою детального контролю.

Наступна, “стратегія саморегулювання”, виходить із двох принципів:

- знання про об’єкт регулювання є надзвичайно невизначеними і мінливими;
- фрагментація складних процесів прийняття рішень – благо для досягнення більшої гнучкості та інноваційності.

“Стратегія саморегулювання” надає перевагу саморегуляційним можливостям і складним взаємовідносинам між децентралізованими суб’єктами прийняття рішень. Ця стратегія відповідає моделі державного нагляду за вищою освітою. Вона походить із традиційної британської та американської систем вищої освіти (традиційні британські університети є привілейованими корпораціями, які поєднують вплив викладацьких гільдій із впливом піклувальників та адміністрацій). Університети відповідають за власний менеджмент і вирішують питання допуску і прийому студентів, навчальних програм, найму персоналу вищих навчальних закладів, заробітної плати тощо. “Стратегія саморегулювання” передбачає державне фінансування закладів вищої освіти, однак розподіл бюджету перебуває в руках професорів із Комітету університетських грантів. У США вищі навчальні заклади, як і британські, теж функціонують як привілейовані корпорації, однак вплив піклувальних орга-

нів і адміністраторів є значнішим. Уряд держави не надто впливовий на федеральному рівні. Нагляд за вищими навчальними закладами на державному рівні обмежується механізмами контролю якості, податкування, регулювання права присвоювати ступені, а також підтверджувати їх академічну якість та відповідність [5].

Переважає більшість західних учених віддає перевагу моделі державного нагляду за вищою освітою, оскільки вона краще відповідає фундаментальним рисам вищих навчальних закладів та умовам, які необхідні для успішних інновацій у цій галузі. Переваги цієї моделі полягають у наявності професійної автономії і влади академічних експертів, які займаються продукуванням, збереженням, передачею, поширенням і застосуванням знань. Організаційна фрагментація, на думку фахівців, призводить до відмінностей між інститутами й зумовлює адаптивність, здатність пристосування вищих навчальних закладів до вимог часу.

Західні науковці поділяють децентралізацію вищої освіти на два типи: політичну та адміністративну. Політична, або як її ще називають – демократична, децентралізація передбачає передачу права вирішувати щодо освіти громадянам або їх представникам на нижчих рівнях управління. Адміністративна (бюрократична) децентралізація – це управлінська стратегія, яка полягає в тому, що влада залишається у чиновників найвищого рангу, а відповідальність і влада щодо планування, менеджменту, фінансування та іншої діяльності передається на нижчі рівні уряду або напівавтономним владиним інституціям [5, с. 122].

IV. Висновки

За висновками західних експертів проблем вищої школи і педагогів, децентралізація вищої освіти є необхідною передумовою успішної реалізації реформ і здійснюється в таких напрямках і формах:

1) децентрація урядової влади, що супроводжується переміщенням керівних освітянських органів та їх співробітників із центральних офісів до регіональних і локальних. Децентралізація передбачає передачу тільки управлінської відповідальності, а контрольні функції належать центральному міністерству;

2) делегування влади – передача не тільки управлінських, а й контрольних функцій іншим організаціям, зазвичай, нижчого ієрархічного рівня або напівавтономним установам;

3) передача повної відповідальності за всі сфери діяльності, включно з фінансовою, місцевим освітянським організаціям і установам. Передача влади, на відміну від двох попередніх форм, потребує широкої підтримки з боку багатьох зацікавлених політичних сил;

4) приватизація – передача вищих навчальних закладів окремим особам або корпораціям.

Література

1. Coombs P.H. Qu'est-ce que la Planification de L'education? / P.H. Coombs. – Paris : UNESCO. IPE, 1970. – P. 70.
2. Казанова М.І. Модель фінансового забезпечення соціальної сфери / М.І. Казанова // Фінанси України. – 1998. – № 6. – С. 83–88.
3. Добровольська Л. Деякі аспекти державного фінансування вищої освіти / Л. Добровольська // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 50–54.
4. Кремень В.Г. Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду) / В.Г. Кремень, Д.В. Табачник, В.М. Ткаченко. – К. : ARC-UKRAINE, 1996. – 793 с.
5. Фініков Т. Сучасна вища освіта: світові тенденції та Україна / Т. Фініков. – К. : Таксон, 2002. – 176 с.

УДК 94(477)

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ РОЗВИТКУ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ

Кривчик Г.Г.

доктор історичних наук, професор
Придніпровська державна академія будівництва та архітектури

Семенченко О.Г.

провідний спеціаліст управління професійно-технічної, вищої освіти та науки Головного управління освіти і науки
Дніпропетровської облдержадміністрації

Annotation

The article studies specifics of providing management of cultural process in Ukraine; the authors consider trends in public administration of cultural sphere; attention applied on the state building as the key factor in further development of modern Ukrainian culture.

Анотація

Розглянуто особливості здійснення управлінського впливу на культурні процеси в Україні; висвітлено тенденції у вітчизняній системі державного управління в сфері культури; з позиції державотворення визначено ключові засади подальшого розвитку сучасної української культури.

Ключові слова

Державотворчі процеси, державне управління, гуманітарне спрямування державної політики, розвиток культури, культурне зростання суспільства, вдосконалення правового становища галузей культури.

I. Вступ

Необхідною умовою гармонійного розвитку державотворчих процесів є розвиток культури. Культурні чинники мають велике значення для створення гармонійного соціального середовища, підвищення його інтелектуально-духовного потенціалу, утвердження гуманітарного спрямування державної політики. Приведення цих чинників в дію потребує роботи механізмів зворотного зв'язку, адже культура й держава є взаємопов'язаними та взаємозалежними системами.

Для формування та здійснення державної гуманітарної політики України пріоритетними завданнями є розробка пропозицій щодо стратегічних напрямів розвитку національної культури, стимулювання культурного процесу, розвитку соціальної та ринкової інфраструктури галузі культури, забезпечення ефективного управління галуззю, зміцнення матеріально-технічної бази культури, розширення міжнародного культурного співробітництва, розвитку культурних зв'язків з україномовним світом [5, с. 255]. Підтримка національної програми державотворення потребує узгодження парадигми державного управління культурним процесом з сучасними тенденціями розвитку українського суспільства. Однак навколо цього питання розгортаються численні дискусії в наукових колах, на рівні громадськості, а також на загальнодержавному рівні. Зокрема, особливості сучасного розвитку культури та роль державного управління в процесах, що відбуваються у сфері культури, розглядаються у працях Ю.П. Богуцького, Л.М. Губерського, Р.М. Кісь, М.І. Сенченко [3; 7; 16; 18]. На особливу увагу заслуговує науковий доробок М.Г. Жулинського, який зосереджується на вивченні соціальних та культурних процесів в умовах розвитку демократії [5].

Важливим кроком на шляху до суспільного культурного зростання України є введення з 2010 р. у навчальні програми ВНЗ курсу "Історія української культури". Однак, як показує аналіз існуючих навчальних посібників і підручників з курсів "Культурознавство" й "Українська та зарубіжна культура", попри їх у цілому високий науково-методичний рівень, тема розвитку сучасної української культури в них висвітлюється виключно в мистецтвознавчому ракурсі [10; 12; 19; 20], однобічно й тенденційно [6; 8; 9], занадто лаконічно [6; 11], або взагалі не розглядається [2; 13; 14]. Проте, як нам здається, проблема розвитку сучасної культури є визначальною в курсі "Історія української культури".

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз державного управління сучасною українською культурою, а саме можливостей перегляду концепції державного "управління культурою" на користь концепції "підтримки культури". Завданнями статті є дослідження стану та простеження організаційно-правового забезпечення сучасної української культури й окремих її складових.

III. Результати

У культурологічній теорії нації особливе значення для культурного союзу, породженого свідомістю єдиної етнічної приналежності, має національна мова [15, с. 34–35]. Згідно із Конституцією України, держава в особі центральних органів виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України, сприяє забезпеченню всебічного розвитку і функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя на всій території України та задоволенню національно-духовних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави. У Положенні про Державний комітет телебачення і радіомовлення, затвердженому Указом Президента України, зазначено, що "Держкомтелерадіо України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики в інформаційних та видавничих сферах державної мовної політики" [21]. Однак, державний механізм управління функціонуванням державної мови не є збалансованим через фактичне розпорошення та дублювання повноважень з регулювання мовного питання між Міністерством освіти і науки України та Міністерством культури і туризму України.

Зазначена проблема суттєво гальмує всебічний розвиток державної мови та перешкоджає її поширенню серед громадян України. Механізми впровадження мовної політики мають чітко закріплюватися в чинному законодавстві і бути обов'язковими для всіх членів суспільства. Реалізація національно-культурних прав етнічних груп,

що є невід'ємною складовою українського народу, має бути невіддільною від усвідомлення ними національного характеру української державності. Всі громадяни України мають визнати, що Україна є споконвічною і єдиною у світі територією, а також те, що повноцінне буття й розквіт специфічної української культури, традицій та мови можливі тільки на території України.

Важливою сферою національно-культурного розвитку України є література. Вона передбачає духовне “зростання” людини, поновлення інтелектуальної еліти, нарощення культуросного інформаційного шару. Сприятливі літературному процесу покликана спеціально розроблена законодавча база, до якої входять Закони України “Про інформацію” та “Про видавничу справу”. Згідно із Законом України “Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні”, метою державної підтримки книговидавничої справи є: визнання духовної функції книги в суспільстві; задоволення духовних, освітніх та культурних потреб українського народу за допомогою книг; забезпечення державних інтересів щодо захисту національного інформаційного простору; сприяння випуску книжкової продукції в Україні. Завдання української літератури полягає в утвердженні духу суверенності, незалежності українського суспільства шляхом ствердження ідеалів гуманізму та позбавлення будь-яких ідеологем.

Сьогодні, на жаль, цей процес усе більш набуває ознак упередженості та заполітизованості. Перегляд радянської літературної спадщини з точки зору наявності ідеологем призвів до посилення ролі держави в літературній критиці. З національної пам'яті українців фактично стираються твори таких видатних українських письменників, як В. Земляка, М. Стельмаха, а також Е. Багрицького, М. Булгакова, В. Катаєва, К. Паустовського, які писали російською мовою. Такі тенденції негативно позначаються на всебічному розвитку української національної літератури та підкреслюють необхідність оновлення такого напрямку як літературна критика.

У своїх роздумах про зміцнення ролі держави в управлінні літературним процесом відомий український науковець В. Шевчук висловлює таку думку: “Завданням держави має бути видання принаймні 1000-томного корпусу пам'яток українського письменства. Тоді запрацювали б інститути філософії, історії, літератури, фольклору, етнології та мовознавства, а тими книжками заповнилися б бібліотеки”.

Хвиля національного відродження підхопила театральне мистецтво в Україні. Для державної політики в галузі театру і театральної справи пріоритетними стали принципи гуманізму, демократизму, пріоритетності

загальнолюдських цінностей, свободи творчості та загальнодоступності театрального мистецтва. Завдяки дії Закону України “Про театри та театральну справу” в театральномистецькому процесі активніше утверджується свобода творчості.

В Україні діє 100 державних театрів, із них академічні – у Києві, Харкові, Львові, Запоріжжі. Цікаво працюють у Львові театри ім. Марії Заньковецької під керівництвом Ф. Стригуна та ім. Леся Курбаса під керівництвом В. Кучинського. Відомий режисер Е. Митницький зібрав у Київському театрі драми і комедії здібних молодих акторів – Д. Богомазова, Д. Лазорко, Ю. Одинокого. Бюджетний статус надано також багатьом недержавним театрам та концертним групам. Постійний інтерес глядачів викликають роботи Театру на Подолі під керівництвом В. Малахова, театру пластичної драми В. Мишнева, театру “Сузір'я” під керівництвом О. Кужельного, кав'ярні-театру “Колесо” на Андріївському узвозі [16, с. 118].

Подолати проблему дефіциту фінансування для театральної спільноти означає більш повно розкрити свій потенціал. Урізноманітнюючи традиційну систему театральних закладів, держава має забезпечити умови їх повноцінного фінансування, адже розвиток театрального мистецтва потребує сучасних технологій та обладнання. Ринкова орієнтація економіки України відкриває додаткові фінансові можливості для розвитку. До них відносяться: гранти; кошти від здійснення культурними закладами діяльності, регламентованої державою; кошти від надання культурними закладами додаткових послуг; кредити на розвиток культурних закладів; кошти юридичних та фізичних осіб, громадських організацій та фондів, у тому числі благодійні внески і пожертвування [4, с. 7–8].

Вдалим прикладом розширення фінансових можливостей став Кримсько-татарський академічний музично-драматичний театр. Керівником цього театру є відомий режисер Б. Білялов. Справжніми носіями українських театральних традицій є видатні актори Б. Бенюк, Б. Козак, Р. Недашківська, С. Олексієнко, А. Роговцева, Ф. Стригун, Б. Ступка, Н. Сумська, О. Сумська, А. Хостіков, які плідно працюють на театральній сцені та знімаються в кіно.

Сьогодні в Україні діє чотири державні кіностудії: Національна кіностудія художніх фільмів імені О. Довженка, Національна кінематика України, Українська кіностудія анімаційних фільмів, Українська студія хронікально-документальних фільмів та близько двадцяти приватних кіностудій. Серед найкращих фільмів українського кіно можна виділити фільми О. Довженка, “Тіні забутих предків” С. Параджанова, “Білий птах з чор-

ною ознакою” Ю. Ільєнко, “Богдан Хмельницький” І. Савченко, “Коліїщина” І. Квалерідзе, “Комісари” М. Мащенко. Головний павільйон Київської кіностудії ім. О. Довженка (понад 3 тис. кв. м) довгий час залишався найбільшим у Європі. Ще 15 років тому кількість кіноустановок у країні становила майже 20 тис., із них діяло близько 800 кінотеатрів. Сьогодні кількість кіноустановок становить 3054, з них сучасних модернізованих – лише 257 кінозалів [1].

Подолання кризи українського кіно проходить надзвичайно складно та повільно. Однією зі спроб вивести з кризи українське кіно стала Загальнодержавна програма розвитку національної кіноіндустрії. Дія програми закінчилася в 2007 р. Її результати свідчать про те, що запровадження передбачених програмою пільг, на жаль, не відбулося, а виділені бюджетні кошти виявилися значно меншими, ніж ті, що передбачалися.

Занепокоєння викликає збитковість більшості комунальних кінотеатрів, відвідують які у великих містах України не на багато краще, ніж у малих. Ця ситуація ускладнюється також тривалою неузгодженістю щодо дублювання зарубіжних фільмів. Міністерство культури і туризму видало наказ щодо оформлення прокатних посвідчень лише фільмам, дубльованим чи субтитрованим українською мовою. Це викликало різку критику з боку дистриб'юторів та демонстраторів фільмів, які заявили про зменшення надходжень від українських кінопоказів.

З метою стимулювання показів фільмів, дубльованих українською мовою, введено в дію студії з дублювання та субтитрування фільмокопій. У 2008 р. в Національному центрі О. Довженка почав працювати технологічний цикл з обробки кіноплівки та тиражування й субтитрування фільмокопій. Отже, питання повернення уваги глядачів до українського кіно продукту все ще залишається актуальним.

Україна має надзвичайно багату культурну спадщину, коріння якої сягає далеких часів. Самобутнє українське мистецтво є відображенням особливої художньої поетичності, духовної та емоційної традиції нашого народу. Пісенна та музична творчість є перлиною українських мистецьких традицій.

У період незалежності українські виконавські мистецтва розвиваються в двох напрямках: традиційні та новітні жанри. Традиційна українська пісенна та музична творчість представлена національними й державними колективами. Вони користуються постійною, хоча й меншою, ніж у радянські часи, фінансовою підтримкою з боку держави. Новітні жанри розвиваються без значної державної підтримки, але без адміністративних втручань. Їх діяльність обмежують су-

ворі правила сучасного шоу-бізнесу, який розвивається швидкими темпами. На жаль, шоу-бізнес в Україні все ще має ознаки правової неврегульованості та потребує додаткової правової уваги. Жадоба прибутку “гасить” потребу в мистецьких явищах високого ґатунку, створюючи небезпеку для поширення українського пісенного та музичного руху.

Ефективним прикладом збереження національного іміджу і необхідності інтеграції у світовий “ярмарок чудес” залишається Фестиваль сучасної пісні “Червона рута”. Історія цього фестивалю починається з 1989 р. та підтверджує стійку зацікавленість у розвитку національної музики та пісенності з боку держави. Насамкінець, треба відзначити, що за фінансової підтримки з державного та місцевих бюджетів щороку проводяться близько тридцяти міжнародних і всеукраїнських фестивалів та конкурсів [5, с. 150].

IV. Висновки

У цілому, в сфері культури інституційні зміни тривають, і хоча вони проявляються поки що тільки в господарчій трансформації культурної галузі, однак, запровадження ринкових засад у багатьох її секторах, зростання приватного ринкового сектора в культурі значно підштовхнули всебічний розвиток культурної галузі. Такі радикальні реформи, як протекціонізм держави щодо національних виробників культурних благ усе ще є предметом громадського обговорення. Проте запровадження механізмів державної підтримки культурної сфери в умовах фінансової кризи та домінування мас-культурного імпорту в Україні є надзвичайно необхідним.

Треба наголосити, що останніми роками в Україні відбувся ряд позитивних змін, які стимулюють розвиток культури: запроваджено податкові пільги для національного книговидавання, посилилася боротьба з “піратством”, помітно зросли бюджетні видатки на закупівлю українських книжок для бібліотек, на підтримку гастролей вітчизняних виконавських колективів по Україні. Хоча цього ще явно недостатньо. Українська культурна галузь може стати потужною індустрією тільки за умови, якщо український культурний продукт стане достатньо різноманітним, якісним і доступним пересічному громадянину. Для цього державна підтримка вітчизняної культури має бути більш різноманітною й гнучкою за формами, орієнтованою на якість та на заохочення змагальності в культурі. Важливим кроком у цьому напрямі мають стати проект Закону “Про національний культурний продукт” та кілька інших протекціоністських законопроектів, що тепер розробляються в Міністерстві культури і туризму України. Оптимальна державна стра-

тегія розвитку культури має поєднувати позитивні елементи накопиченого досвіду з новими інструментами культурної політики, успішно апробованими в інших державах.

Для інтелектуально-духовного “забезпечення” державного будівництва необхідно максимально сприяти процесам захисту та інтенсифікації розвитку національної культури. Потрібно розробити та запровадити державну стратегію, в якій були б визначені пріоритетні напрями та завдання розвитку української культури. Вона має чітко визначити стани і терміни демонополізації сфери культури з чітким означенням рівня роздержавлення її галузей.

Підсумовуючи, слід зазначити, що на основну увагу заслуговують питання вдосконалення правового становища всіх галузей культури, а також на розроблення довгострокової програми інвестицій у матеріальну базу її галузей, передусім – кіностудій та прокату, видавництва, індустрії розваг, із залученням коштів і з державного бюджету, і з приватного сектора.

Література

1. Гуманітарна сфера України. Стан. Розвиток. Перспективи // Всеукраїнський форум інтелігенції. – К., 2008. – 30 с.
2. Бокань В.А. Історія культури України : навч. посіб. / В.А. Бокань, Л.Г. Польовий. – К. : МАУП, 1998. – 232 с.
3. Губерський Л.М. Культура. Ідеологія. Особистість: методико-світоглядний аналіз / Л.М. Губерський. – К. : Знання України, 2002. – 580 с.
4. Зуєва Л.С. Проблеми розвитку та фінансування закладів культури / Л.С. Зуєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – № 8. – 89 с.
5. Жулинський М.Г. Заяви про себе культурою: тези трибунні, поза трибунні, а також роздуми й сповіді за парадною завісою / М.Г. Жулинський. – К. : Генеза, 2001. – 680 с.
6. Історія світової та української культури : підручник для вищих закладів освіти / [В.А. Греченко, І.В. Чорний, В.А. Кушнерук, В.А. Режко]. – К. : Літера ЛТД, 2006. – 480 с.
7. Кісь Р.М. Мова. Думка і культурна реальність / Р.М. Кісь. – Л. : Літопис, 2002. – 304 с.
8. Культурологія: українська та зарубіжна культура : навч. посіб. / [М.М. Закович, І.А. Зазюн, О.М. Семашко та ін. ; за ред. М.М. Закович]. – К. : Знання, 2004. – 567 с.
9. Лекції з історії світової та вітчизняної культури : навч. вид. / [за заг. ред. А.В. Яртися, С.М. Шендрика, С.О. Черепанової]. – Л. : Світ, 1994. – 496 с.
10. Культурологія : курс лекцій / [за ред. А.Г. Баканурського, Г.Є. Краснопутського, Л.Л. Сауленко]. – К. : Професіонал, 2004. – 208 с.
11. Культурологія : учеб. пособ. / [авт.-сост.: О.И. Власенко, Ю.В. Зайончковский]. – Харьков : Парус, 2006. – 512 с.
12. Меднікова Г.С. Українська і зарубіжна культура ХХ століття : навч. посіб. / Г.С. Меднікова. – К. : Знання, 2002. – 214 с.
13. Подольська Є.А. Кредитно-модульний курс культурології : навч. посіб. / Є.А. Подольська, В.Д. Лихвар, Д.Є. Погорілий. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 368 с.
14. Попович М.В. Нарис історії культури України / М.В. Попович. – К. : АртЕк, 1999. – 728 с.
15. Резник А.А. Філософські аспекти української культури / А.А. Резник // Філософія та соціологія. – 2002. – № 6. – 96 с.
16. Сенченко М.І. Культурна революція в Україні, або управління деградацією / М.І. Сенченко. – К. : МАУП, 2004. – 212 с.
17. Супруненко В.П. Енциклопедія українознавства / В.П. Супруненко. – Дніпропетровськ : Дніпрокнига, 1999. – 144 с.
18. Українська культура в європейському контексті / [за ред. Ю.П. Богуцького]. – К. : Знання, 2007. – 679 с.
19. Художня культура України : навч. посіб. / [Л.М. Масол, С.А. Ничкало, Г.І. Веселовська, О.І. Оніщенко ; за заг. ред. Л.М. Масол]. – К. : Вища школа., 2006. – 239 с.
20. Шевнюк О.Л. Культурологія : навч. посіб. / О.Л. Шевнюк. – 3-тє вид., стереотип. – К. : Знання-Прес, 2007. – 353 с.
21. Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення : затверджено Указом Президента України від 30.06.2004 р. № 696/2004.

УДК 35.077.6

ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Луценко С.М.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article the research in the field of information society is analyzed, the willingness of the Ukrainian society to function in the information society, the state and prospects of dataware authorities are characterized.

Анотація

У статті проаналізовано дослідження у сфері інформаційного суспільства, визначено готовність українського суспільства до функціонування в умовах інформаційного суспільства, стан та перспективи інформаційного забезпечення органів влади.

Ключові слова

Інформація, інформаційне суспільство, інформаційне забезпечення.

I. Вступ

Із розвитком нових інформаційних і комунікаційних технологій в умовах суспільства нового типу інформація стала розглядатися як цінність, що найбільше сприятиме розвитку цивілізації. Інформаційне суспільство надає нові можливості для розвитку демократії. Наявні в Україні інформаційні можливості, інтелектуальний капітал нації є тим суспільним благом, уміле застосування якого має сприяти економічному розквіту держави.

Теоретичну основу дослідження інформаційного суспільства становлять праці класиків Д. Белла, М. Кастельса, М. Маклюєна, Е. Тоффлера. Свій внесок у теорію інформаційного суспільства зробили такі відомі зарубіжні вчені, як Дж. Гелбрейт, У. Дайзард, К. Кветонь, Д. Лайон та інші. Проблеми інформаційного суспільства розробляють сучасні українські вчені В. Гавловський, А. Гальчинський, М. Згуровський, Р. Калюжний, А. Колодюк, В. Цимбалюк. Працюють у цьому напрямі російські вчені Г. Артамонов, Т. Єршова, В. Іноземцев, М. Мойсєєв та ін. Питанням інформаційного забезпечення в системі державного управління приділяють увагу М. Дітковська, І. Клименко, О. Крюков, К. Линьов, О. Орлов, А. Панчук.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати стан інформаційного забезпечення органів влади, готовність українського суспільства до функ-

ціонування в умовах інформаційного суспільства.

III. Результати

Збільшення значущості інформації в суспільному житті людини сприяло появі в науковому світі терміна “інформаційне суспільство”. Суть цього поняття полягає в тому, що особливо важливе значення починають відігравати знання, інформація та інтелектуальний потенціал людини. Інформація впливає на економічний розвиток і соціальний прогрес. У політичному житті вільний доступ до інформації сприяє формуванню політичних платформ партій і соціальних груп.

Інформацію і знання О. Тоффлер називає визначальними досягненнями ХХ ст. Для інформаційного суспільства характерне широке застосування комп'ютерів, турбореактивної авіації, гнучких технологій. Інформаційне суспільство (третя хвиля) несе з собою нові інститути, відносини, цінності, те, що О. Тоффлер називає новим ладом життя. Цей устрій життя заснований на різноманітних поновлюваних джерелах енергії; на методах виробництва, які заперечують більшість фабричних складальних конвеєрів; на нових нуклеарних сім'ях; на новій структурі, яку дослідник називає “електронним котеджем”; на радикально змінених школах і об'єднаннях майбутнього. Тобто в інформаційному суспільстві сформуються нові види сім'ї, стилі роботи, життя, нові форми політики, економіки і свідомості. О. Тоффлер обґрунтовував думку про те, що “влада, заснована на силі й багатстві, втрачає свій вплив, хоча й не зникає повністю. Але справжню владу здобуває знання в різних формах – інформації, науки, мистецтва” [6, с. 114].

Інформація й знання стали основним предметом праці більшої частини людей, а знаряддям праці виступають інформаційно-комунікаційні технології. Змінився характер праці, набуваючи ознак творчої діяльності. Більшість людей уже не знаходиться в механічному середовищі, а проводить майже весь свій виробничий час, спілкуючись із людьми і символами. Людина вже не зосереджена на виробництві матеріальних то-

варів, а більшість свого часу присвячує комунікації та обробці інформації.

А. Гальчинський визначає ознаки праці за умов індустріального суспільства: “На основі застосування нематеріальної праці стирається межа між робочим і вільним часом, між діяльністю і творчістю. Внаслідок цього робочий день втрачає свої межі, він збільшується і займає весь життєвий простір людини”. Кінцевим продуктом такої праці є не лише самозбагачення особистості, а й її самореалізація [1].

М. Дзюба і А. Демцов визначають інформаційне суспільство як “стан розвитку суспільних і виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а за рахунок створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян” [3].

Отже, для інформаційного суспільства характерна наявність нових інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ).

Слід акцентувати увагу на тому, що інформація й ІКТ швидко оновлюються. У праці “Багата дитина. Розумна дитина” Р.Т. Кіосакі описав закон інформаційного суспільства. Автор акцентує увагу на законі Муаро, що полягає в такому: кількість інформації подвоюється кожні вісімнадцять місяців. Отже, щоб іти в ногу з часом, необхідно вчитися заново кожні вісімнадцять місяців. Людина постійно й безупинно має вчитися, змінюватися й адаптуватися до нової інформації.

Інформаційно-комунікаційні технології сприяють швидкому розповсюдженню, накопиченню та використанню інформації як продукту виробництва. Тісно пов’язане із цим поняття “інформаційне забезпечення”. Інформаційне забезпечення – оперативна система одержання, зберігання та обробки інформації, створена з метою розроблення та прийняття управлінських рішень. Її можна розглядати і як процес забезпечення інформацією, формування нормативної бази, розміщення інформації, яка використовується в інформаційній системі. Функції ринку в умовах інформаційного суспільства виконує система інформаційних мереж.

Інформація є найбільш демократичним джерелом влади. Цю думку підтверджують політологи, які вважають, що мати важливу інформацію означає мати владу; вміти відізнати важливу інформацію від неважливої означає мати ще більшу владу; можливість розповсюджувати важливу інформацію у власній режисурі чи приховувати її означає мати подвійну владу [2, с. 151].

Усі високорозвинуті держави розглядають побудову інформаційного суспільства як основу свого соціально-економічного,

політичного й культурного розвитку і проводять цілеспрямовану державну інформаційну політику. Інформаційне забезпечення різних країн залежить від особливостей їх соціально-економічного й культурного розвитку. Головна стратегічна мета державної інформаційної політики України – це забезпечення переходу до нового етапу розвитку нашої держави, побудова інформаційного суспільства й входження її у світове інформаційне співтовариство.

Роль держави в інформаційному забезпеченні полягає в:

- розробленні законодавчої бази;
- адміністративному регулюванні, яке сприяє інвестиціям, розвитку справедливої конкуренції в галузях інформаційної індустрії;
- вдосконалюванні системи освіти;
- наданні соціальних державних послуг за допомогою ІКТ;
- забезпеченні інформаційного обслуговування структур громадянського суспільства та населення на основі розвитку масового інформаційного обміну та масових комунікацій;
- урахуванні громадської думки при розробці рішень;
- створенні умов розвитку для зростання інформаційного сектора національної економіки;
- підтримці інноваційних проєктів створення і розвитку інформаційних систем у пріоритетних галузях економіки;
- забезпеченні інформаційної безпеки та захисті інформації;
- забезпеченні рівноправної участі в міжнародному розподілі праці.

Зауважимо, що створення таких умов є найбільш прийнятним і для України в сучасних умовах формування інформаційного суспільства на національному рівні. Необхідно використовувати весь передовий світовий досвід і всі досягнення, щоб на основі вітчизняного наукового потенціалу отримувати рішення, принаймні, на рівні світових стандартів.

Слід зазначити, що останніми роками відбуваються зміни у свідомості державних службовців. Вони потребують інформаційного забезпечення, бо це прискорить та вдосконалив процес прийняття рішень. Г. Саймон, Д. Смітбург і В. Томсон вважають, що проблема з більшою частиною урядової інформації полягає в тому, щоб вона потрапила за призначенням і не була використана небажаним чином [5, с. 192].

Сучасні інформаційні технології відіграють усе важливішу роль у системі державного управління розвинутих країн. За допомогою інформаційних технологій прискорюється процес прийняття рішень, з’являються нові способи надання громадянам інформа-

ції та послуг. Рівнем інформаційного забезпечення оцінюється ступінь зрілості суспільства.

Для характеристики рівня розвитку інформаційного суспільства використовуються ІКТ-індекси (е-індекси). До основних індикаторів експерти включають індикатори стану доступу до телекомунікаційної інфраструктури: доступ населення й суспільства до радіо, телефону, персонального комп'ютера (далі – ПК), Інтернету; шкіл – до ПК, Інтернету; медичних установ, місцевої влади й уряду – до телефону, ПК, Інтернету. Існує більше двадцяти різних е-індексів. Для характеристики інформаційного забезпечення важливим є критерій готовності суспільства до використання ІКТ. За допомогою індексів можна оцінити прогрес країни на шляху до інформаційного суспільства і сприяти просуванню компаній до перспективних ринків.

З 2000 р. організація Economist Intelligence Unit і корпорація IBM щорічно публікують рейтинги провідних країн світу в галузі "електронної готовності" (e-readiness). Ці рейтинги засновані на моделі, розробленій спільно з інститутом IBM Institute for Business Value. "електронна готовність" – це критерій готовності країни до використання різних Інтернет-можливостей. Методологія ранжирування країн є багатоаспектною і постійно модифікується, модель складається зі ста кількісних і якісних критеріїв, що представлені такими категоріями:

- забезпеченість зв'язком і технологічна інфраструктура (20%) проникнення Інтернету, мобільних телефонів, персональних комп'ютерів, WiFi-доступ, захист Інтернету;
- бізнес-середовище (15%) – загальна оцінка ділового клімату, що охоплює розвиток економіки, політичну стабільність, регуляцію оподаткування, ринку праці, якість інфраструктури, відкритість ринку до торгівлі та інвестицій;
- соціальне і культурне середовище (15%) – рівень загальної освіти, комп'ютерна грамотність, використання електронного бізнесу як каталізатора інновацій, кількість зареєстрованих патентів, технічні навички робочої сили;
- правове середовище (10%) – законодавче й державне регулювання використання Інтернету, легкість реєстрації нового бізнесу, захист інтелектуальної власності, урядова підтримка інфраструктури Інтернету, рівень цензури;
- урядова політика і бачення (15%) – законодавче й державне регулювання використання Інтернету, легкість реєстрації нового бізнесу, захист інтелектуальної власності, урядова підтримка інфраструктури Інтернету, рівень цензури;

- пристосованість споживача і бізнесу до електронної комерції (25%) – національні витрати на інформаційно-телекомунікаційні технології, рівень і вектор розвитку електронної торгівлі, якість логістики й систем постачання, дієвість корпоративних фінансів [7, с. 22–25].

У 2008 р. Україна зайняла 61 місце в рейтингу з оцінкою 4,31 бала (з 10-ти можливих). Для порівняння, в 2007 р. – 60-те місце (4,02 бала), в 2006 р. – 61-ше (3,62 бала).

Перше місце в рейтингу в 2008 р. зайняли США (8,95 бала), при цьому США займали друге місце в рейтингу в 2006 і 2007 рр. На другому місці в рейтингу в 2008 р. – Гонконг (8,91 бала). Гонконг зробив різкий ривок, він перемістився з 10-го місця в 2006 р. на 4-те в 2007 р. (8,72 бала). Третє місце посіла – Швеція (8,85 бала), четверте – Австралія і Данія (8,83 бала). Хоча в 2006 і 2007 рр. Данія займала перше місце.

Сінгапур зробив різкий ривок у 2007 р. в рейтингу, перемістившись з 13-го місця в 2006 р. на 6-те в 2007 р., яке в 2008 р. йому вдалося зберегти.

Найвище місце з-поміж пострадянських країн у рейтингу займає Естонія – 28-ме місце у 2008 р. (у 2007 р. – 28-ме місце, у 2006 р. – 27-ме місце), далі слідує: Латвія – 37-ме місце у 2008 р. (37-ме місце у 2007 р., у 2006 р. – 39-те місце), Росія – 59-те місце (57-ме місце у 2007 р., у 2006 р. – 52-ге місце), Україна – 61-ше місце, Казахстан – 66-ше місце (до цього два роки він займав 64 рейтинг). За даними IBM, у 2007 р. рівень електронної готовності продовжує підвищуватися по всьому світу, проте забезпечувати готовність країн до розвитку електронного бізнесу стає складніше [7, с. 5].

Загалом показники індексу свідчать про низький рівень електронної готовності нашої держави до функціонування в умовах інформаційного суспільства. Перед Україною стоїть завдання – провести соціально-економічну модернізацію на основі використання новітніх ІКТ, що потребує мобілізації значних політичних, економічних, фінансових, наукових та кадрових ресурсів.

Слід сказати, що Україна вже зробила певні кроки в розвитку інфраструктури інформатизації та інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури.

Сегмент ринку послуг комп'ютерного зв'язку, зокрема, надання доступу до мережі Інтернет, є найдинамічнішим серед інших сегментів телекомунікаційних послуг. У 2009 р. чисельність Інтернет-аудиторії в Україні налічувала понад 10 млн користувачів. За даними оцінювання, станом 01.01.2009 р. чисельність абонентів широкодіагонального доступу до мережі Інтернет налічувала близько 1,5 млн. Рівень проникнення широкодіагона-

вого доступу перевищив 8% від загальної кількості сімей в Україні [4, с. 21–22].

Впровадження та використання інформаційно-комунікаційних технологій в усіх сферах життя людини, суспільства, економіки, держави, з огляду на світові тенденції, є недостатнім для того, щоб Україна посіла гідне місце серед країн світу.

На шляху розвитку інформаційного суспільства в Україні існує цілий ряд проблем, які потребують вирішення.

По-перше, це наукове та кадрове забезпечення сфери ІКТ. З одного боку, Україна має обмежений фінансовий та кадровий ресурс для забезпечення швидкого переходу до створення інформаційного суспільства, це обумовлено “еміграцією інтелектуального капіталу” (в середньому 2,5 тис. професіоналів виїжджають на роботу за кордон щорічно). Водночас слід підкреслити, що наукове та кадрове забезпечення сфери ІКТ в Україні є традиційно досить потужним. Щорічно українські вищі навчальні заклади випускають 50 тис. спеціалістів в інформаційно-технологічній сфері. За даними ВАК України, протягом 2008 та I кварталу 2009 рр. за спеціальностями, які належать до ІТ-сфери, було захищено 39 докторських та 256 кандидатських дисертаційних робіт.

Суттєвою проблемою, яка негативно впливає на підготовку кадрів для ІКТ-сфери, є матеріально-технічне забезпечення навчальних закладів, особливо шкіл. Дані Держкомстату свідчать про те, що рівень забезпечення шкіл комп’ютерними класами загалом по країні становить 93%. Підключення до мережі Інтернет мають 42,7% від загальної кількості навчальних закладів. Безумовно, такий стан матеріально-технічного забезпечення не є сприятливим для ефективного розвитку кадрового забезпечення сфери інформаційних технологій [4, с. 18–20].

Наступна проблема – уповільнення впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Кризова ситуація і пов’язане з нею важке економічне становище країни в 2009 р. вже призвело до значного скорочення витрат на інформаційні технології. Серед причин – падіння ВВП на 10% і недостатність фінансових ресурсів у всіх категоріях споживачів.

Однією з проблем інформаційного забезпечення у сфері державного управління є оснащення комп’ютерною технікою державних органів. Показник забезпеченості обчислювальною технікою у розрахунку на одного державного службовця центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій становить 2,09 та 0,63, відповідно. Тобто в центральних органах виконавчої влади (разом із структурними підрозділами) в середньому на одного

держслужбовця є в наявності дві одиниці комп’ютерної техніки, тоді як на держслужбовця ОДА – менше одиниці [4, с. 30].

З метою подальшого впровадження ІКТ в Україні розроблено проект Концепції Державної цільової програми впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом.

Надання органами державної влади електронних інформаційних та адміністративних послуг громадянам та бізнесу на базі електронних інформаційних ресурсів із використанням мережі Інтернет є вкрай важливим для підвищення ефективності державної влади та суттєвим кроком до впровадження електронного урядування в Україні. Такий підхід цілком відповідає європейським стандартам.

Проблемами залишаються:

- низька ефективність створених інформаційно-аналітичних систем окремих органів державної влади, які практично не використовують можливості сучасних методів аналітики, ситуаційного аналізу та прогнозування;
- повільне впровадження нових методів навчання, заснованих на використанні інформаційно-комунікаційних технологій;
- зниження обсягів використання неліцензійного програмного забезпечення, видатків державного бюджету на легалізацію програмного забезпечення, розвиток індустрії програмного забезпечення в Україні.

Зазначене свідчить про необхідність неухильного дотримання органами державної влади чинного законодавства у сфері інформатизації, визначення пріоритетних напрямів інформатизації відповідних галузей з метою забезпечення комплексності та цілісності виконання робіт з інформатизації та недопущення створення передумов отримання неякісних послуг. Основне завдання, що стоїть сьогодні перед державою, – це створення національної інноваційної системи, що базується на розвинутій інфраструктурі, цивілізованому ринку технологій та законодавчій охороні результатів інтелектуальної праці. Спираючись на ефективну державну політику, Україна має реальні можливості здійснити технологічний прорив. Для підвищення ефективності державного управління важливим залишається вдосконалення механізму інформаційного забезпечення.

IV. Висновки

Аналіз ситуації в інформаційно-комунікаційній сфері дає змогу сформулювати такі основні завдання держави: створення умов розвитку і зростання інформаційного сектора української економіки; підтримка інноваційних проектів створення та розвитку систем інформатизації; інформаційне забезпе-

чення та захист інформації; розвиток правової бази інформатизації.

Література

1. Гальчинський А. Трансринкові трансформації / А. Гальчинський // Економічна теорія. – 2007. – № 1. – С. 3–12.
2. Грачев Г.В. Информационные технологии политической борьбы в российских условиях / Г.В. Грачев // Политические исследования. – 2000. – № 3. – С. 151–157.
3. Дзюба М.Т. Ведення державної інформаційної політики у побудові єдиного інформаційного простору [Електронний ресурс] / М.Т. Дзюба, А.А. Демцов // Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – 2009. – № 19. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Znrviknu/2009_19/vip19-21.pdf.
4. Доповідь про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 рік [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – К., 2009. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0005120-09&test=4/UMfPEGznhhxPk.ZiTCXiquHdlhssFggkRb1c>.
5. Саймон Г. Менеджмент в организациях / Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томсон. – М. : Наука, 1995. – 368 с.
6. Тоффлер О. Проблемы власти на пороге XXI века / О. Тоффлер // Свободная мысль. – 1992. – № 2. – С. 113–120.
7. E-readiness Rankings 2008 Maintaining Momentum // A White Paper from the Economist Intelligence Unit. – 27 p.

УДК 35.075.5

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ АНТИМОНОПОЛЬНИМИ ОРГАНАМИ

Напрієнко Д.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The concept of state control, features of verifications conducting by antimonopoly organs are examined, their classification is given, plenary powers of the Antimonopoly committee in Ukraine during realization of state control after an economic competition are analyzed in the article.

Анотація

У статті досліджено поняття державного контролю, особливості проведення перевірок антимонопольними органами, подано їх класифікацію, проаналізовано повноваження Антимонопольного комітету України під час здійснення державного контролю за економічною конкуренцією.

Ключові слова

Антимонопольні органи, конкуренція, державне регулювання, конкурентне середовище, конкурентні відносини, концентрація, державний контроль.

I. Вступ

Побудова будь-якої правової держави та її гармонійний розвиток залежать від уміння організувати захист її економічних інтересів. Становлення в Україні ринкових відносин зумовлює необхідність реформування законодавства про захист економічної конкуренції, яке в сучасних умовах має бути одним із найголовніших механізмів забезпечення успіху ринкової трансформації в економіці

держави та реалізації цілей і завдань сучасної конкурентної політики.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості здійснення державного контролю антимонопольними органами.

III. Результати

В Україні проблеми конкурентних відносин в умовах ринкової трансформації, механізмів державного регулювання в сфері конкурентної політики та державного управління розглядалися в працях багатьох учених: О. Андрійко, Ю. Бажала, Е. Бакалінської,

З. Борисенко, С. Валітова, Г. Губерної, В. Дорофійенка, Ю. Журика, О. Костусева, В. Мамутова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Олійник, Л. Пашка, В. Пілюшенка, О. Поважного, С. Поважного, Д. Решиткова, В. Савчука, Н. Саніахметової, К. Тотьева, Н. Яременка та ін.

Результати державного контролю знаходять своє оформлення в офіційних матеріалах, які мають дані про характер контрольних дій, стан справ про ті чи інші факти і наслідки.

Оскільки контроль є складовою діяльністю держави, то загальні принципи цієї діяльності, які відображені в Конституції України, будуть обов'язковими і для контролю. Проте, як уже було відзначено, контроль – це самостійний вид діяльності, що має свої

особливості і принципи, якими керуються при його проведенні. На думку О. Андрійко, вони доповнюють загальні принципи й відображають специфіку контролю як виду діяльності та функції державного управління [1, с. 40].

Згідно з Положенням про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції, контроль антимонопольних органів проводиться як перевірка (планова або позапланова), що і є однією з правових форм цього контролю.

Поняття “перевірка” визначається лінгвістами як переконання в правильності чогонебудь, обстеження з метою нагляду, контролю [8, с. 553].

Взявши за основу такі визначення в цілому і співвідношення понять “перевірка” та “контроль” зокрема, можна уточнити їх як форму і зміст, що має значення для з’ясування поняття “форма державного контролю у сфері конкуренції”, під якою необхідно розуміти перевірку як діяльність антимонопольних органів у межах своїх повноважень при здійсненні господарської діяльності суб’єктами господарювання та при реалізації повноважень органами влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління й контролю.

Необхідно відзначити, що основними завданнями перевірок, які проводяться антимонопольними органами є:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;
- своєчасне попередження, виявлення і припинення дій, що мають ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, ліквідація причин виникнення цих порушень і умов, які їм сприяють, а в разі, якщо порушення припинене, то вживання заходів для ліквідації результатів цих порушень;
- збір доказів за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції [9].

Згідно із п. 3 вищенаведеного Положення, плановою виїзною перевіркою вважається перевірка об’єктів, яка проводиться за місцем їх розташування або за місцезнаходженням їх відособленого структурного підрозділу, в комплексі питань уповноважених працівників антимонопольних органів, з огляду на їхні функціональні повноваження, і передбачена планами роботи. Підставою для проведення такої перевірки є план-графік, затверджений Головою Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ), головою територіального відділення. Планова виїзна перевірка може проводитися тільки за умови, що об’єкт перевірки був

письмово попереджений про її проведення не пізніше, ніж за десять календарних днів.

У пункті 8 цього Положення зазначено, що позаплановою виїзною перевіркою вважається перевірка, яка не передбачена планами роботи антимонопольних органів, проводиться без попереднього письмового повідомлення об’єкта перевірки, відповідно до наказу Голови АМКУ, голови територіального відділення за наявності хоча б однієї з таких обставин [9]:

1) за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України;

2) за заявами суб’єктів господарювання, інших юридичних і фізичних осіб про порушення їх прав унаслідок дії або бездіяльності, визначені у Законі України “Про захист економічної конкуренції”;

3) за поданням органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

4) за ініціативою антимонопольних органів у разі безпосереднього виявлення державними службовцями антимонопольних органів ознак порушення об’єктом перевірки конкурентного законодавства;

5) у разі недостовірних даних, наведених об’єктом перевірки в документах, поданих на обов’язковий запит антимонопольних органів;

6) у разі подачі об’єктом перевірки скарги про порушення законодавства посадовою особою антимонопольних органів під час проведення планової або позапланової виїзної перевірки;

7) за ініціативою антимонопольних органів у разі надходження від заявника клопотання про можливість виникнення негативних наслідків, пов’язаних із поданням заяви, з метою захисту його інтересів;

8) у разі виникнення необхідності в перевірці даних, отриманих від особи, яка мала відносини з об’єктом перевірки, якщо він не надасть пояснення та їх документальне підтвердження у встановлені терміни;

9) на особисте прохання об’єкта перевірки [9].

Також у цьому Положенні визначений порядок проведення перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції.

Отже, в чинному конкурентному законодавстві закріплені підстави проведення перевірок щодо державного контролю за дотриманням такого законодавства. Крім того, деякі обставини, що зумовлюють необхідність проведення позапланових перевірок, вимагають додаткових уточнень.

Відповідно до п. 8 Положення, позапланова перевірка проводиться за наявності

хоча б однієї з перерахованих у цьому пункті обставин.

Необхідно відзначити, що у разі виявлення в діях суб'єктів господарювання ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції, АМКУ доручається територіальним відділенням проведення позапланових перевірок аналогічних суб'єктів господарювання, що діють на певному ринку (за ініціативою Комітету). У цьому разі перевірка здійснюється відповідно до наказу голови відділення і на підставі п. 8 Положення.

Проте на сьогодні в практиці має місце створення перешкод для проведення антимонопольними органами позапланової перевірки регіональних підрозділів суб'єкта господарювання, який має статус юридичної особи, за дорученням Комітету й на підставі виявлених ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції в діях аналогічного підрозділу в іншому регіоні України. Наказ щодо проведення перевірки не має посилань на конкретний підпункт п. 8 Положення, оскільки в цьому пункті визначений вичерпний перелік обставин, і лише за наявності хоча б одного з них може бути проведена позапланова виїзна перевірка [12, с. 224].

У пункті 8 Положення обставина проведення перевірки за дорученням Антимонопольного комітету України (ініціатива Комітету) відсутня, а пп. 8.4 Положення не може використовуватися у цьому разі, оскільки ознак порушення конкурентного законодавства певною юридичною особою антимонопольними органами не виявлено.

Формування щорічних проектів планів-графіків проведення виїзних перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції об'єктами перевірки здійснюється відповідними структурними підрозділами Комітету, його відділеннями відповідно до Положення про перевірку. При формуванні переліків суб'єктів господарювання, що підлягають перевірці, враховуються визначені Комітетом пріоритетні напрями діяльності.

Рішенням такої проблеми може бути внесення змін до плану-графіка проведення перевірок, затвердженого на поточний рік, тобто включення об'єкта перевірки за ініціативою Комітету в план-графік може бути підставою для проведення перевірки. Проте Положенням не передбачено можливості внесення змін у плани-графіки проведення перевірок протягом періоду, на який вони затверджені.

Таким чином, для здійснення територіальними відділеннями позапланових виїзних перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції за доручен-

ням Комітету необхідно закріпити правові підстави проведення такого роду перевірок шляхом внесення змін до Положення щодо порядку проведення перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції.

Вищенаведені пропозиції доцільно закріпити в законодавстві, що дасть змогу чіткіше визначити механізм реалізації контрольної функції антимонопольних органів України.

Необхідно відзначити, що позапланові перевірки іноді здійснюються антимонопольними органами на вимогу органів прокуратури, відповідно до ст. 20 Закону України "Про прокуратуру", де визначено, що при здійсненні прокурорського нагляду за змістом і застосуванням законів прокурор має право вимагати від керівників і колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підконтрольних підприємств, організацій та інших структур незалежно від форми власності, а також виділення фахівців для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз [3].

У цьому разі підстави для проведення такої позапланової перевірки також відсутні, оскільки п. 8 не передбачені обставини, за наявності яких можуть здійснюватися такі перевірки, тобто на вимогу органів прокуратури (прокурора), а пп. 8.10 Положення "за дорученням спеціальних органів боротьби з організованою злочинністю відповідно до підпункту "в" п. 1 ст. 18 Закону України "Про організаційно-правові підстави боротьби з організованою злочинністю" також не може застосовуватися у цьому випадку, оскільки, відповідно до оглядового листа Вищого Господарського Суду України від 03.12.2004 р. № 04-5/3180 і Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", органи прокуратури не відносяться до спеціальних органів боротьби з організованою злочинністю, визначених ч. 2 ст. 5 цього Закону, за дорученням яких АМКУ зобов'язаний проводити перевірки, згідно з пп. "в" п. 1 ст. 18 цього Закону, а є органами, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю [4].

Тому, враховуючи вищевикладене, це питання можна врегулювати шляхом визначення, чи є підставою для здійснення органами АМКУ перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції вимога органів прокуратури, що, відповідно, вимагає включити цей підпункт до п. 8 Положення про проведення перевірок, а також внести такі зміни:

- передбачити як підставу для проведення позапланової виїзної перевірки за ініціативою АМКУ, голови територіального відділення не тільки виявлення ознак порушення законодавства про захист

економічної конкуренції в діях об'єкта перевірки, а й інші підстави, які можуть свідчити про можливі ознаки порушення в діях об'єкта перевірки;

- передбачити можливість внесення змін (включення або виключення об'єктів перевірки в затверджений на поточний рік план-графік проведення перевірок і порядок внесення таких змін).

Таким чином, затвердження таких змін дасть змогу розширити правові підстави здійснення органами АМКУ перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції, скоротити можливість створення об'єктами перевірок перешкод при їх здійсненні, що, у свою чергу, сприяє реалізації територіальними відділеннями своїх повноважень, визначених Законом України "Про Антимонопольний комітет України", де основним завданням антимонопольних органів є: участь у формуванні та реалізації конкурентної політики, а саме в частині здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, виявленні та припиненні порушень [12].

Враховуючи вищевикладене, необхідно відзначити, що, незважаючи на те, що в законодавстві закріплені положення (підстави і порядок проведення) про плановий та позаплановий контроль, який проводиться антимонопольними органами, у формі перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції, визначення тільки цих видів контролю є недостатнім, оскільки антимонопольні органи здійснюють й інші види контролю, підстави і порядок проведення яких ще необхідно встановити.

Рішення про проведення перевірки ухвалюється головою АМКУ, головою відділення. Для проведення перевірки за наказом голови Комітету, голови відділення, розпорядженням органу Комітету створюється комісія з перевірки у складі не менше двох фахівців.

У кожному конкретному випадку терміни проведення перевірок і склад комісії з перевірки визначаються з урахуванням об'єкта перевірки й очікуваного обсягу роботи, необхідного для виконання поставленого завдання.

Персональний склад комісії і терміни проведення перевірки затверджуються наказом голови Комітету, головою відділення, розпорядженням органу Комітету з делегуванням членам комісії з перевірки відповідних повноважень [5].

На сьогодні члени комісії здійснюють перевірки на підставі делегованих ним повноважень голови Комітету або голови територіального відділення. Необхідно звернути увагу, що в Положенні про проведення перевірок не передбачені права й обов'язки ні

членів комісії з перевірки, ні працівників об'єкта перевірки.

Члени комісії з проведення перевірки мають право:

- 1) безперешкодно входити в приміщення об'єкта перевірки;
- 2) мати доступ до місць зберігання інформації;
- 3) вимагати надання оригіналів і копій документів, надання предметів та інших носіїв інформації;
- 4) вимагати усних або письмових пояснень від посадових осіб та інших представників об'єкта перевірки;
- 5) опечатувати приміщення або місця зберігання інформації;
- 6) вилучати і накладати арешт на документи, предмети, інші носії інформації, які можуть бути доказами у справі;
- 7) запрошувати фахівців органів внутрішніх справ або інших правоохоронних органів для подолання перешкод у проведенні перевірки;
- 8) запрошувати фахівців для консультацій та отримання технічної допомоги, зокрема, для вилучення інформації в електронному вигляді або інших носіїв інформації;
- 9) складати протоколи про адміністративне порушення;
- 10) здійснювати інші дії, необхідні для проведення перевірки, які передбачені конкурентним законодавством.

До прав та обов'язків працівників об'єкта перевірки потрібно віднести:

- 1) посадові особи та інші працівники об'єкта перевірки мають право за власною ініціативою давати усні або письмові пояснення, вимагати внесення своїх зауважень щодо дій голови і членів комісії до протоколу перевірки;
- 2) керівник, інші посадові особи і працівники об'єкта перевірки мають створити відповідні умови для роботи комісії й не чинити перешкод у проведенні перевірки, зокрема:
 - забезпечити безперешкодний доступ членів комісії в приміщення об'єкта перевірки;
 - забезпечити безперешкодний доступ членів комісії до місця зберігання інформації, а за необхідності й транспортних засобів, які належать об'єкту перевірки;
 - надавати на вимогу членів комісії інформацію, яка стосується мети перевірки, в будь-якій формі і вигляді, збережену на будь-яких носіях, у тому числі й інформацію з обмеженим доступом;
 - надавати на вимогу членів комісії усні та письмові пояснення з питань, які мають стосунок до проведення перевірки або пов'язані з метою проведення перевірки;

Держава та регіони

– подавати на вимогу голови комісії посвідчення особи або інші документи, які визначають їх посадове положення.

Результати перевірки члени комісії оформляють у вигляді довідки, яка має містити аналіз, висновки і пропозиції з усіх питань, які перевірялися. На її підставі голова комісії складає акт перевірки у двох екземплярах.

В акті мають бути вказані результати перевірки з усіх питань, передбачених планом проведення перевірки; об'єктивна оцінка діяльності об'єкта перевірки щодо дотримання законодавства про захист економічної конкуренції, наявність або відсутність ознак його порушень; пропозиції щодо початку справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, внесення рекомендацій тощо [6].

Акт перевірки підписується головою і членами комісії з перевірки. Один екземпляр акта в строк не більше п'яти робочих днів після завершення перевірки вручається під розписку на першому екземплярі (або подається в установленому порядку) керівникові об'єкта перевірки.

За наявності заперечень або зауважень до акта перевірки керівник чи інші особи, які підписують акт, роблять про це позначки перед своїми підписами і не пізніше, ніж через п'ять календарних днів з дня підписання подають із цього приводу письмові пояснення або заперечення.

Як засвідчує практика, в такі терміни, а саме протягом п'яти календарних днів з дня підписання акта, посадові особи не завжди встигають подати свої зауваження й заперечення, враховуючи, що іноді ці дні припадають на вихідні або свята, що, відповідно, зменшує термін для підготовки обґрунтованих пояснень, зауважень, заперечень. Унаслідок цього органи АМКУ стикаються зі скаргами керівників про обмеження їх права надати відповідні аргументи.

На нашу думку, в Положення про проведення перевірок дотримання законодавства про захист економічної конкуренції необхідно внести зміни і п. 58 викласти у такій редакції: “Результати перевірки викладаються в акті перевірки протягом десяти днів з дня закінчення перевірки. Копія акта подається об'єкту перевірки, який має право викласти своє бачення або зауваження, заперечення на нього протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання акта. Зауваження, заперечення до акта перевірки, отримані після встановленого для їхнього подання терміну, не враховуються”.

Якщо в ході перевірки були встановлені ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, голова Комітету, відділення, його заступник розглядають

подані матеріали перевірки і вирішують питання щодо:

- подання рекомендацій і внесення пропозицій органам влади, місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання щодо припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, які сприяють їм, а в разі, якщо порушення припинено, – для вживання заходів з усунення результатів цих порушень;
- розробки проектів актів законодавства, що регулюють питання розвитку конкуренції, антимонопольної політики і демонаполізації економіки;
- подання правоохоронним органам матеріалів про порушення, що мають ознаки злочину;
- розгляду питання стосовно початку розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції [5].

Наступною обставиною, яка вимагає додаткового уточнення, є подання об'єктом перевірки в установленому порядку скарги про порушення законодавства посадовою особою Комітету, відділення під час проведення планової або позапланової виїзної перевірки дотримання законодавства про захист економічної конкуренції.

Скарги на дії службових осіб, що проводили перевірку, процесуальні дії, передбачені ст. 44 Закону, розглядаються і вирішуються, відповідно, головою Комітету, головою відділення [6].

Скарги розглядаються і рішення з них приймаються не пізніше, ніж у місячний термін з моменту їхнього надходження. У разі незгоди юридичних і фізичних осіб із цими рішеннями вони можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Такий підхід до визначення підстави проведення позапланової перевірки має певні недоліки. По-перше, подання такої скарги має наслідком проведення ще однієї перевірки, яка негативно позначається на нормальній діяльності об'єкта перевірки, що суперечить Указу Президента “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” [10]. По-друге, очевидність такої перевірки є причиною того, що суб'єкт господарювання просто відмовляється від реалізації права на оскарження дій посадових осіб Комітету, відділення, що навряд чи сприяє захисту його прав і законних інтересів.

Тому необхідно виключити цю обставину як підставу проведення позапланової перевірки й уточнити порядок оскарження дій

посадових осіб антимонопольних органів [12].

Крім вищезгаданих видів, виділяють й інші види державного контролю у сфері захисту економічної конкуренції, зокрема, попередній та поточний контроль [2].

Критерієм виділення цих видів контролю є відповідні дії об'єктів контролю.

Попередній (превентивний) контроль – це контроль, який здійснюється на початку реалізації того чи іншого проекту, до приведення акта до виконання. На думку О. Андрейко, попередній контроль спрямований на виявлення необхідних умов і підстав для ухвалення рішень. Тому контроль на цій стадії має характер оцінки, аналізу стану або констатації формального дотримання чинного законодавства. Основними методами попереднього контролю є реалізація (але не створення) правил, процедур та ліній поведінки, жорстке виконання яких дає змогу переконатися, що робота рухається в правильному напрямі. На думку вчених-управлінців, такий вид контролю є найбільш ефективним, оскільки контрольна організація може заборонити проводити діяльність, яка не відповідає встановленим вимогам [1].

До дій, що зумовлюють проведення попереднього контролю, відносяться:

- економічна концентрація суб'єктів господарювання;
- узгоджені дії суб'єктів господарювання;
- аналіз монопольного положення суб'єктів господарювання на ринку;
- узгодження проектів рішень органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління і контролю [12].

Антимонопольні органи України проводять попередній контроль до початку здійснення концентрації або узгоджених дій і реалізації управлінських рішень з метою попередження високої концентрації виробництва та обігу шляхом попереднього узгодження із цими органами дій суб'єктів господарювання, відповідних органів влади й управління, які можуть призвести до монополізації ринку або іншим чином негативно вплинути на структуру ринку, а також шляхом дій антимонопольних органів на об'єкти контролю у формі рекомендацій щодо попередження порушень конкурентного законодавства.

Порядок проведення попереднього контролю закріплений у:

- Положенні про порядок подання заяв в Антимонопольний комітет України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (далі – Положення про концентрацію);
- Положенні про порядок подання заяв органам Антимонопольного комітету України про надання дозволів на узго-

джені дії суб'єктів господарювання (далі – Положення про узгоджені дії);

- Порядку надання Кабінетом Міністрів України дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання;
- Положенні про порядок отримання дозволу Антимонопольного комітету України на поглинання суб'єкта господарювання в процесі приватизації;
- Положенні про порядок узгодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування з демонополізації економіки, розвитку конкуренції й антимонопольного регулювання [11].

Так, наприклад, суб'єкти, що ухвалили рішення про концентрацію, подають в АМКУ заяву про надання дозволу на концентрацію, зміст якої закріплений у п. 3.8 Положення, і додають до неї необхідні документи, перелік яких залежить від вигляду та мети концентрації (підпунктами 3.9.1–3.10 Положення).

Згідно з п. 3.11, Антимонопольний комітет має право вимагати у заявника й інші документи, необхідні для ухвалення відповідного рішення.

Цей орган зобов'язаний протягом одного місяця на підставі заяви про надання попередніх висновків щодо концентрації документів, які додаються до нього, надати суб'єктам господарювання або органам влади чи управління попередні висновки про концентрацію. За відсутності підстав для заборони концентрації АМКУ приймає рішення про надання дозволу на концентрацію. Загальний термін розгляду справи про концентрацію не має перевищувати трьох місяців.

Згідно з ч. 1 ст. 25 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, АМКУ має право відмовити в концентрації суб'єктів господарювання, якщо вона призводить до монополізації або суттєвого обмеження конкуренції на всьому ринку або в більшій його частині.

Попередній контроль проводять органи Антимонопольного комітету у формі безвізних перевірок наданих документів. Результатом такого контролю може бути рішення про надання дозволу на концентрацію або відмову в ній.

Аналізуючи зміст попереднього контролю, що проводиться антимонопольними органами, необхідно зробити висновок, що такий вид контролю має попереджувально-профілактичний характер і проводиться у формі безвізних перевірок, шляхом аналізу наданих документів, результатом чого є відповідне рішення антимонопольних органів.

Метою такого контролю є попередження й захист суб'єктів господарювання й органів державної влади, органів місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю від здійснення дій і ухвалення рішень, які можуть заподіяти шкоду економічній конкуренції.

Ще одним видом державного контролю є поточний контроль, який визначає стан об'єкта перевірки в процесі виконання операції та здійснюється безпосередньо під час самої перевірки, ревізії тощо [2, с. 78]. Цей вид контролю базується на зіставленні й аналізі показників роботи на початку та після отриманих результатів. Для цього застосовується так званий “зворотний зв'язок”, який дає можливість повідомити суб'єктів господарювання, що підлягають перевірці, про порушення, виявлені в процесі перевірки. Як вважає В. Малиновський, цей вид контролю дає можливість проводити систематичну оцінку стану справ і їх регулювання за допомогою цілеспрямованих дій, які розробляються безпосередньо після виявлених відхилень від запланованого стану [7, с. 117].

Поточний контроль забезпечує регулювання державою, в особі антимонопольних органів, ринкової поведінки суб'єктів господарювання. До дій, що зумовлюють проведення поточного контролю, відносяться:

- антиконкурентні дії суб'єктів господарювання;
- дії, які можна кваліфікувати як зловживання монополієм положенням;
- антиконкурентні дії органів влади, органів місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю;
- обмежувальна та дискримінаційна діяльність суб'єктів господарювання, об'єднань тощо [12].

Такий контроль спрямований на обмеження й усунення проявів монополізму і зменшення рівня концентрації виробництва на ринках, захист від зловживань монополієм положенням і недобросовісної конкуренції.

Поточний, або як його іноді називають оперативний, контроль здійснюється у формі перевірок і в процесі розслідування справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, які проводяться антимонопольними органами в межах їх компетенції і повноважень, встановлених законом.

Поточний вид контролю проводиться в процесі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, узятих зобов'язань. Завдання такого контролю зводяться до перевірки дотримання певних умов на конкретних стадіях виконання.

Результатом поточного контролю можуть бути не тільки відповідні акти перевірок, а й

рекомендації антимонопольних органів у разі виявлення дій, що мають ознаки конкурентних правопорушень, а також рекомендації з усунення наслідків цих дій.

Згідно зі ст. 46 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, органи АМКУ мають право давати рекомендації органам влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання в процесі здійснення досліджень ринків, проведення перевірок чи розслідування справ про порушення конкурентного законодавства.

Такий інструмент, як рекомендації антимонопольних органів, дає змогу не притягати до відповідальності суб'єктів господарювання, об'єднань, органи адміністративно-господарського управління та контролю в тих випадках, коли їх ринкова поведінка хоч і має ознаки порушення, але при цьому не заподіює значних збитків суспільству або окремим особам, а також за умови виконання рекомендацій і своєчасного припинення протиправної поведінки та застосування необхідних заходів для ліквідації наслідків і недопущення в майбутньому.

Законодавством установлена лише форма рекомендацій органів АМКУ – форма листа. Будь-які рекомендації органів АМКУ підлягають обов'язковому розгляду органами або особами, яким вони адресовані. Рекомендації щодо припинення дій, які мають ознаки порушень законодавства, є обов'язковими для розгляду і мають суттєві відмінності від внесених органами АМКУ пропозицій для здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва та конкуренції чи припинення суб'єктами господарювання або органами влади, місцевого самоврядування дій, які можуть справляти негативний вплив на конкуренцію.

Згідно із чинним законодавством, рекомендації спрямовуються для розгляду тільки після оцінки чотирьох окремих аспектів дій, які мають ознаки правопорушення:

- суттєве обмеження конкуренції внаслідок дій, які мають ознаки порушень законодавства;
- суттєве спотворення конкуренції;
- розмір збитків;
- суттєвість шкоди (збитків) для суспільного інтересу [5].

Лише отримавши негативну відповідь, яка стосується наявності всіх чотирьох визначених аспектів оцінки, орган АМКУ може дати рекомендації суб'єктові господарювання відповідно до припинення дій, які мають ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції до відкриття справи про порушення. Фактично це означає, що рекомендації можуть бути надані як превентивний метод для недопущення по-

рушень. У разі, якщо протиправні діяння вже призвели або призведуть до суттєвих наслідків, суб'єкти господарювання не можуть розраховувати на уникнення відповідальності, лише на підставі виконання рекомендацій органу АМКУ. Найбільшу ефективність рекомендації органів АМКУ мають у відносинах з органами влади, місцевого самоврядування й органами адміністративно-господарського управління та контролю, які можуть здійснювати порушення конкурентного законодавства, оскільки Закон не передбачає відповідальності у вигляді штрафних санкцій для цих органів за правопорушення, і у зв'язку з цим усунення причин або наслідків порушень законодавства шляхом виконання цими органами вимог АМКУ є ефективним способом вирішення конфлікту.

Метою поточного контролю є забезпечення чесних і добросовісних правил конкурентного змагання. Порушення цих правил, зазвичай, має наслідком застосування антимонопольними органами відповідальності до порушника, зокрема, у вигляді штрафу, скасування дозволу на узгоджені дії або економічну концентрацію тощо.

На відміну від попереднього контролю, що має попереджувально-профілактичний характер, поточний контроль має репресивний характер і спрямований на попередження, виявлення і припинення порушення.

Отже, поточний контроль є різновидом державного контролю у сфері економічної конкуренції й проводиться у разі виконання управлінських рішень, поставлених завдань, прийнятих зобов'язань і здійснення господарської діяльності. Він проводиться у формі перевірок, а також у процесі розгляду заяв, розслідування справ про порушення конкурентного законодавства, а його результатом є як акти перевірок, так і рекомендації антимонопольних органів у разі виявлення дій, що мають ознаки конкурентних правопорушень, а також рекомендації щодо усунення наслідків цих дій. Метою поточного контролю є забезпечення чесних і добросовісних правил конкурентного змагання, а сам він має репресивний характер.

Ще один вид контролю – подальший контроль, який, на відміну від перерахованих видів, спрямований на виявлення відповідності результату і початкової стадії ухвалення управлінського рішення. Основною метою такого контролю є оцінювання досягнутого й розробка стратегії на майбутнє.

Подальший контроль у сфері захисту економічної конкуренції проводиться органами Антимонопольного комітету України при здійсненні контролю за виконанням об'єктами контролю рішень про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Так, виконання рішень антимоно-

польних органів є завершальною стадією порядку розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Кожне рішення антимонопольних органів має бути виконано у встановленому законодавством порядку, тобто реалізовано для досягнення тієї мети, яку переслідувала зацікавлена сторона, суб'єкт господарювання, коли звертався за захистом своїх прав та інтересів в антимонопольні органи. Чітке і своєчасне виконання рішень антимонопольних органів робить діяльність цих органів ефективною. Таким чином, органи Антимонопольного комітету, ухваливши рішення про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, переходять на стадію здійснення подальшого контролю, яка передбачає виявлення відповідності результату початковій стадії такого циклу.

У чинному конкурентному законодавстві закріплені підстави проведення перевірок щодо державного контролю у сфері економічної конкуренції, проте, діючий порядок організації проведення позапланових перевірок, не дає змоги антимонопольним органам повною мірою реалізувати свої контрольні повноваження з виявлення і припинення порушень конкурентного законодавства.

IV. Висновки

Формою державного контролю є перевірка, яку проводять антимонопольні органи в рамках своїх повноважень при здійсненні господарської діяльності суб'єктами господарювання і при реалізації повноважень органами влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю.

Згідно із законодавством, антимонопольні органи здійснюють певні види контролю, зокрема, плановий і позаплановий. Крім того, вони здійснюють й інші види контролю, а саме – попередній та поточний контроль, які не визначені у відповідних нормативно-правових актах, а також подальший.

Поточний контроль має репресивний характер і спрямований на попередження, виявлення й припинення правопорушення. Він проводиться під час виконання управлінських рішень, поставлених завдань, прийнятих зобов'язань і здійснення господарської діяльності у формі перевірок, а також у процесі розгляду заяв і розслідування справ про порушення конкурентного законодавства. Результатом такого контролю можуть бути як акти перевірок, рішення, так і рекомендації антимонопольних органів у разі виявлення дій, що мають ознаки конкурентних правопорушень, а також рекомендації щодо усунення наслідків цих дій з метою забезпечення чесних і добросовісних правил конкурентного змагання.

Попередній контроль має попереджувально-профілактичний характер і проводиться

ся у формі безвиїзних перевірок наданих документів, результатом чого є відповідне рішення антимонопольних органів або Кабінету Міністрів України. Його мета полягає в попередженні суб'єктів господарювання й органів державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю від здійснення дій та ухвалення рішень, які можуть заподіяти шкоду економічній конкуренції.

При розгляді форм і видів контролю, ми дійшли висновку, що контроль не може бути зведений до форми або методу управлінської діяльності, а є самостійною функцією управління, тобто особливим видом діяльності, що характеризується цільовою спрямованістю, однорідністю змісту й однотипністю методів його проведення.

Необхідно відзначити, що основними завданнями перевірок, які проводяться антимонопольними органами є:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції;
- своєчасне попередження, виявлення і припинення дій, що мають ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, ліквідація причин виникнення цих порушень і умов, які їм сприяють, а в разі, якщо порушення припинено, то вживання заходів для ліквідації результатів цих порушень;
- збір доказів за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Чинним законодавством визначені планові й позапланові перевірки.

Позапланові виїзні перевірки іноді здійснюються територіальними відділеннями Антимонопольного комітету на вимогу органів прокуратури, згідно з якою, при здійсненні прокурорського нагляду за дотриманням та застосуванням законів прокурор має право вимагати від керівників і колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення фахівців для проведення перевірок.

Література

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 230 с.
2. Бакалінська О. Шляхи вдосконалення державного контролю за дотриманням конкурентного законодавства / О. Ба-

калінська // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 1. – С. 76–78.

3. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. №1789-XII // Відомості Верховної ради України. – 1991.– № 53. – Ст. 794.
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної ради України. – 1993.– № 35. – Ст. 358.
5. Законодавство України про захист економічної конкуренції: юридичний збірник. – К., 2006. – 362 с.
6. Про захист економічної конкуренції: Закон України: коментар на основі порівняльного аналізу з правилами конкуренції Європейського союзу. – К.: Альфа-Прайм, 2006. – 441 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., допов. та переробл. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
8. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Госиздат иностр. и нац. словарей, 1953. – 848 с.
9. Про положення про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 р. № 182-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
10. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України від 03.02.1998 р. № 79/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 25–26. – 7 лют.
11. Про затвердження положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів державної влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 01.04.1994 р. № 4-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nau.kiev.ua.
12. Трегубець Н.О. Щодо питання удосконалення державного контролю в сфері конкуренції / Н. Трегубець, С. Валітов // Менеджер: вісник Донецького державного університету управління. – Донецьк, 2006. – Вип. 2 (36). – С. 224–230.

УДК 351.82:640.41(477)

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГОТЕЛЬНОГО БІЗНЕСУ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ****Омельчак К.О.**асистент
Класичний приватний університет**Annotation**

Modern problems of the hotel business development are determined in the article. The problems that hinder the development of hotel business in the country and that could be resolved through effective government support are determined and analyzed.

Анотація

У статті визначено основні проблеми розвитку готельного господарства. Виявлено та проаналізовано ті проблеми, які перешкоджають розвитку готельного бізнесу в країні і які можна було б розв'язати за допомогою ефективної державної підтримки.

Ключові слова

Готельне господарство, ефективна державна підтримка, туристичні потоки, готельний бізнес, туристи, туристична інфраструктура.

I. Вступ

Основною складовою в структурі туризму є готельне господарство, що являє собою матеріально-технічну базу галузі, найбільшою мірою впливає на рівень туристичного сервісу та формування туристичної інфраструктури, а також визначає вид, особливості і якість туристичного продукту. Готельне господарство – це складне багатфункціональне господарство, до якого у більшості випадків входить значна кількість підрозділів, що є основними для суміжних сфер діяльності. Це пов'язано з тим, що за своїм призначенням, крім основної послуги – надання ночівлі, готельне господарство пропонує значну кількість додаткових послуг.

Аналізуючи стан вітчизняного ринку готельних послуг, необхідно зазначити, що на сьогодні Україна займає одне з останніх місць у списку європейських країн за кількістю готелів. У нашій країні на тисячу жителів припадає в середньому два готельні номери, тоді як у Європі цей показник становить не менше 14–18. Розвиток готельного господарства нині уповільнюється рядом негативних факторів, до яких належать: нерозробленість нормативно-правової бази; відсутність легітимної стратегії розвитку галузі; економічна та політична нестабільність у країні; обмеженість інвестиційних ресурсів;

непрозорість процедур відведення землі під будівництво об'єкта, ускладненість процесу узгодження проектів у нашій країні, що триває від півтора до двох років, тоді як у Європі це займає не більше двох місяців; недосконалість реклами українських туристичних центрів та, відповідно, готелів за кордоном тощо [4].

Сучасний стан господарювання вітчизняних підприємств готельного господарства характеризується нестійкими тенденціями розвитку, що в основному зумовлюється сезонними коливаннями попиту і неможливістю створення запасів специфічного продукту – готельної послуги, зростанням цін на послуги та недостатнім рівнем якості обслуговування при невисокій еластичності попиту за ціною, організаційним консерватизмом процесу управління. Останніми роками завантаження підприємств готельного господарства України не перевищувало 25% пропускну здатності; питома вага збиткових підприємств у загальній кількості готельних підприємств становила близько 30%, майже 80% потребують модернізації, автоматизації та комп'ютеризації. Ситуація також ускладнюється нестабільністю зовнішнього середовища, неузгодженістю процесів, які відбуваються всередині підприємств, не адекватним ринковим вимогам управлінням господарською діяльністю.

Водночас готельний бізнес – один із найперспективніших напрямів бізнесу в Україні, який успішно розвивається. Особливістю цього бізнесу є орієнтація на європейські сервісні стандарти і стрімкий перехід до них. І як кожний бізнес, готельний бізнес прагне до збільшення доходу й шукає інструменти та ефективні шляхи для досягнення бажаного фінансового результату. Інфраструктура готельного ринку України сьогодні не задовольняє попит на готельні послуги ні за кількістю, ні за якістю, матеріально-технічна база значної частини готелів є фізично та морально застарілою і не відповідає міжнародним стандартам.

II. Постановка завдання

Мета статті – виявити та проаналізувати ті проблеми, які перешкоджають розвитку готельного бізнесу в регіоні і які можна було

б розв'язати за допомогою ефективної державної підтримки.

III. Результати

Проведений аналіз вітчизняної і зарубіжної наукової літератури виявив неповноту висвітлення, а в деяких випадках практично повну відсутність теоретичних розробок і практичних досліджень з питань управління готельним господарством. Більшість науковців, зокрема, Р.А. Браймер, В.С. Бугаєнко, Д.К. Ісмаєв, Т.Л. Коган, А.В. Наследніков, В.М. Новіков, В.С. Семенов, В.А. Квартальнов, Л.Ф. Ходорков, якщо і приділяють увагу проблемам розвитку готельного господарства, то тільки як одній із складових туризму, тобто досить скорочено і неповно. Крім того, значно ускладнює проведення аналізу існуюча недосконала статистика з туризму та готельного господарства України. Все це свідчить про недостатню увагу як з боку держави, так і науковців і спеціалістів до теоретичних та практичних проблем розвитку готельного господарства. Все вищевикладене потребує науково обґрунтованого і комплексного розгляду проблем управління готельним господарством як складової сфери послуг з урахуванням особливостей, що йому властиві [1, с. 156].

Привабливість для українських та іноземних туристів забезпечується багатим історико-культурним та природно-ресурсним потенціалом, вдалим географічним розташуванням. Але туристичні потоки значною мірою стримуються нерозвиненістю туристичної інфраструктури, передусім незадовільним станом її найважливішого елементу – готельного господарства. До основних перешкод розвитку вітчизняного готельного господарства доцільно віднести:

- недостатня кількість кваліфікованих фахівців у галузі готельного господарства;
- низький рівень інформатизації;
- відсутність готелів міжнародного класу та незначні обсяги інвестування у будівництво нових готелів;
- низький рівень конкуренції на готельному ринку внаслідок відсутності корпоративних стандартів управління якістю готельних послуг;
- існування обмежень у наданні готельних послуг;
- високий рівень оподаткування.

Недостатня кількість кваліфікованих фахівців у галузі готельного господарства. Служба прийому та розміщення є однією з важливих складових організаційної структури будь-якого готелю. Від її професійної роботи залежить успіх серед клієнтів, імідж, заповнюваність готелю, прибуток тощо. На жаль, на сьогодні немає досить кваліфікованих спеціалістів, що могли б забезпечити ефективність готельних послуг на належно-

му рівні [3]. Для вирішення цієї проблеми пропонується створити при ВНЗ, які готують фахівців у галузі готельного бізнесу, систему підвищення кваліфікації кадрів готельної індустрії; також необхідно залучати іноземних фахівців для навчання наших працівників готельного бізнесу.

Низький рівень інформатизації. На сьогодні практика використання електронних та автоматизованих систем бронювання готельних номерів та новітніх технологій у процесі здійснення обслуговування в готелях та інших закладах розміщення дуже обмежена, немає чіткої системи вдосконалення рівня інформатизації. Для покращання сучасного стану інформатизації в галузі необхідно: запровадити частку коштів від готельного збору на інформаційно-рекламне забезпечення туристично-готельної діяльності; відкрити, підтримувати та постійно оновлювати туристичні сторінки в Інтернеті [1, с. 240].

Відсутність готелів міжнародного класу та незначні обсяги інвестування у будівництво нових готелів. Більшість готелів не відповідає нормам розташування іноземних туристів. Відсутні 4- та 5-зіркові готелі. Будівництво готелів, що масово розпочалося у 1992–1995 рр., практично припинено.

Індустрія туризму є однією з небагатьох галузей нашої економіки, в яку можна за короткий час залучити іноземний капітал. Термін будівництва туристичних об'єктів іноземними фірмами становить 1–2 роки, а окупність готелів міжнародного класу – 3–5 років. Але на сьогодні важко розраховувати на великий приплив іноземного капіталу, зважаючи на те, що західних інвесторів стримує економічна нестабільність у нашій країні, відсутність правових гарантій. Ми пропонуємо можливі шляхи розв'язання проблеми низького рівня капіталовкладень у розвиток готельного господарства:

- звільнення новостворюваних готелів від сплати гарантійних зобов'язань протягом трьох років з початку експлуатації, запровадження пільгових ставок сплати податку на прибуток на цей період;
- при будівництві надання переваги невеликим туроб'єктам – 40–50 місць – вони швидше реагують на вимоги клієнтів та економічно рентабельніші;
- створення спільних підприємств. Одним із варіантів участі української сторони є вартість відводу земельних ділянок під будову і природних ресурсів, які будуть використовуватись у процесі експлуатації об'єкта;
- укладання франчайзингових угод та контрактів на управління. Цей підхід передбачає таку схему: держава володіє землею, приватизований державний готель або готельна компанія володіє майном, а іноземна компанія інвестує

гроші на реконструкцію чи відновлення готелю, в подальшому повертаючи їх за рахунок частки у прибутку.

Низький рівень конкуренції на готельному ринку внаслідок відсутності корпоративних стандартів управління якістю готельних послуг. Український готельний ринок характеризується незадоволеним попитом та обмеженою пропозицією як зі сторони іноземних готельних мереж, так і зі сторони українських готельєрів. На сьогодні в Україні існує лише один національний мережевий готельний оператор – Premier-Hotels, до складу якого входять сім готелів. Він являє собою об'єднання різних за концепцією та набором послуг готелів у великих ділових і туристичних центрах України. За рахунок специфіки кожного окремого готелю мережі не доводиться вирішувати проблеми, пов'язані з уніфікованістю продукту, водночас об'єднання готелів у національну мережу дає змогу подвоїти конкурентну перевагу, пов'язану з позиціонуванням на ринку та впізнаванням бренду, також усі готелі користуються перевагами єдиної системи бронювання. Проте в Україні відсутні великі національні готельні мережі нижчої категорії зі спільними корпоративними стандартами управління, які могли б гідно конкурувати з всесвітньо відомими готельними мережами. Зокрема, в Україні активізувалося зростання інвестицій у розвиток готельної сфери з боку іноземних готельних операторів. На сьогодні на український ринок вийшли і планують вийти такі міжнародні бренди, як: Radisson, Inter-Continental, Hyatt International, Hilton, Sheraton Hotels & Resorts, Marriott International, Accor Group, Magic Life, Rixos, Kempinski Hotels & Resorts, Continent Hotels & Resort, Park Inn, Orbis, Rival Hotels, Comfort Green Hotels Holiday Inn та ін. [6, с. 66].

Існування обмежень у наданні готельних послуг. Правила користування готелями та надання готельних послуг в Україні, затверджені наказом Держжитлокомунгоспу та Держкомтуризму України від 10.09.1996 р. № 77/44, містять ряд обмежень у наданні готельних послуг, які стримують розвиток готелів:

- обмеження максимального терміну проживання в готелі до 45 діб;
- обов'язковість пред'явлення паспорта (відсутність паспорта в людини є однією з причин звернення потенційного клієнта до послуг приватного сектора, на чому втрачає як готель, так і бюджет через скорочення податкових надходжень від надання готельних послуг);
- жорстка регламентація порядку та оплати бронювання номерів і порядку оформлення проживання в готелі.

Вважаємо, що суб'єкти готельного бізнесу повинні мати більше самостійності у здійсненні підприємницької діяльності, а встановлення порядку поселення та здійснення бронювання має бути прерогативою кожного готелю.

Високий рівень оподаткування. Найбільш суттєвою перешкодою на шляху розвитку готельного бізнесу є значний податковий тиск: різні види податків забирають 70–85% прибутків готелів. Оподаткування туристів використовується державою з тим, щоб перерозподілити витрати від туризму, які припадають на місцеве населення, що забезпечує комфортні умови та належне обслуговування гостей, а також щоб збільшити дохідну частину бюджету. Однак впровадження податків не завжди може бути сприятливим для держави, оскільки стягнення податків, у свою чергу, знижує попит на туристичні послуги, а отже, і доходи. Так, готельний збір змушує власників готелів піднімати ціни на проживання, що призводить до зниження попиту на готельні послуги і доходів тих самих готелів.

IV. Висновки

Досліджуючи сучасний стан розвитку туризму у світі, незаперечним визнають той факт, що в багатьох країнах світу індустрія туризму давно сформувалась і стабільно розвивається, маючи матеріальну базу і забезпечуючи роботою мільйони людей, що безперечно позитивно впливає на економіку окремої держави.

Але на тлі стрімкого зростання обсягу турпослуг, в умовах як ніколи раніше жорсткої конкуренції на світовому туристичному ринку особливої актуальності та значення набувають питання професійного та інноваційного підходу до вирішення багатьох проблем, зокрема, підготовки й перепідготовки фахівців індустрії туризму, налагодження ефективної роботи механізму взаємодії центральних, регіональних та місцевих органів влади і суб'єктів туристичної діяльності, створення сприятливого правового поля для забезпечення стабільного розвитку туристичного бізнесу.

За умови усунення вищевказаних перешкод розвитку готельного бізнесу, готелі могли б підвищити якість готельних послуг, збільшити обсяги їх надання, що дало б поштовх формуванню розвинутого ринку туристичних послуг у регіоні.

Література

1. Агафонова Л.Г. Туризм, готельний та ресторанний бізнес: ціноутворення, конкуренція, державне регулювання : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л.Г. Агафонова, О.С. Агафонова. – К. : Знання України, 2002. – 352 с.

2. Борисова Ю.Н. Менеджмент гостиничного и ресторанного бизнеса / Ю.Н. Борисова, Н.И. Таранин. – М. : РМАТ, 1997.
3. Бойко М.Г. Організація готельного господарства : підручник / М.Г. Бойко, Л.М. Гопкало. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2006. – 448 с.
4. Гладуняк Ю.В. Державне регулювання розвитку готельного господарства: проблеми та перспективи / Ю.В. Гладуняк // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2009. – № 3.
5. Княжанський В. Микола Євдокіменко: готелям потрібні справжні фахівці / В. Княжанський // День. – 2007. – № 222. – С. 3.
6. Свиридова Н.Д. Готельна індустрія України : навч. посіб. / Н.Д. Свиридова. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2006. – 132 с.
7. Яновский А. Выездной туризм: нереализованные возможности / А. Яновский // Бизнес-Информ. – 1997. – № 11.

УДК 325.456

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Омельчак Т.О.

викладач Класичного приватного університету

Annotation

In the article foreign experience of the state adjusting of natural monopolies is explored and directions of its using in the Ukraine are certain. Positive and negative experience is selected, that allows to avoid negative consequences and to reach the purpose in the earliest possible time.

Анотація

У статті досліджено зарубіжний досвід державного регулювання природних монополій і визначено напрями його використання в Україні. Виділено позитивний та негативний досвід, що дає змогу уникнути негативних наслідків та досягти поставленої мети у найкоротші строки.

Ключові слова

Монопольна влада, природні монополії, антимонопольне законодавство, ринок електроенергетики, конкурентна боротьба, національна економіка.

I. Вступ

У зв'язку із бурхливим процесом виникнення і розвитку монополій і завзятим використанням ними монопольної влади виникло антимонопольне законодавство. Якщо ще у XIX ст. для врегулювання монопольних випадків використовувались окремі норми господарського права або й окремі пункти у статтях про господарську відповідальність, то наприкінці XIX ст., а саме у 1890 р. у США був прийнятий перший антимонопольний закон – Закон Шермана. Із цього часу і почався розвиток антимонопольного законодавства у багатьох країнах світу.

Поняття “природні монополії” вперше згадується в працях Дж.С. Мілля у зв'язку з функціонуванням організацій водо- і газопо-

стачання, доріг, каналів і залізниць [10, с. 362]. Кажучи про них, він вважав прийнятною практику відсутності конкуренції виробників. Природність монополізму розглядалася таким чином, що конкуренція у ряді галузей була б абсурдом, абсолютно руйнівною, а ресурси конкурентів були б витрачені абсолютно даремно.

В Україні, на відміну від інших країн, виникли “соціалістичні” монополії ще за часів СРСР, тому антимонопольне законодавство України має свої особливості. Свій розвиток воно почало із прийняттям Закону України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” від 18.02.1992 р., в якому викладено суть і основні принципи антимонопольного регулювання [7]. Цей Закон, а також Закон України “Про Антимонопольний комітет України” визначають правовий статус Антимонопольного комітету України як спеціального органу, який забезпечує контроль за дотриманням антимонопольного законодавства [7; 8].

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід державного регулювання природних монополій, визначити напрями його використання в Україні.

III. Результати

Дослідженням проблеми державного регулювання природних монополій займалися такі відомі зарубіжні спеціалісти, як Г. Демзец, П. Клейндофер, Г. Комнс, М. Крю, Д. Ордовер, Р. Піттман, Д. Сапінгтон, Дж. Стіглер, Е. Фолдвері, Т. Хазлет, Е. Чедвік та ін. Вони розробили підходи до державного регулювання природних монополій,

визначили їх сутність та межі застосування. Але такі вітчизняні вчені, як В.Д. Базилевич, Г.Г. Бурлака, І.М. Домніна, О.М. Завада, Б.Є. Кваснюк, В.І. Кононенко, В.Е. Лір, В.Ф. Михайлов, О.К. Нестеренко, М.М. Стародуб, В.П. Супрун, Т.М. Філюк, В.К. Черняк, а також російські економісти Н.А. Бокаєва, Н.Ю. Бродський, В.В. Галкін, А.В. Городецький, У.К. Імамбаєва, В.А. Качалін, О.В. Коломийченко, Е.В. Малинникова, Ю.В. Павленко, О.М. Рябченко, В.В. Студенцов, Ш.П. Табаєва, Л.Д. Хобачев, В.К. Цапелік та ін., дослідили концепцію природних монополій та практику їх функціонування та регулювання.

Сьогодні антимонопольне законодавство є актуальним, оскільки чи не щодня порушуються справи про його недотримання, а деякі з них набувають неабиякого розмаху. Для прикладу, справа про порушення антимонопольного законодавства найбільшим у світі виробником комп'ютерів IBM (International Business Machines) тягнулася 13 років, і за цей час було списано 60 млн сторінок паперу. Слід зауважити, що аналогічні справи порушуються проти більшості великих компаній (як уже названа IBM, Microsoft та ін.). Світовий досвід демонструє, що в більшості розвинутих країн держава здійснює жорстке регулювання діяльності природних монополій [14]. Так, у США з цією метою ще в позаминулому столітті почали створювати федеральні регуляційні комісії. Комісія з торгівлі між штатами була створена в 1887 р. На неї були покладені повноваження регулювання залізниць, автомобільних перевезень, річкових шляхів, морського транспорту. Федеральну енергетичну комісію створено в 1930 р. Сфера її контролю – електроенергія, газ, газо- та нафтопроводи, гідроенергетичні споруди. В 1977 р. вона перейменована на Федеральну комісію з управління енергетикою. До сфери повноважень Федеральної комісії зі зв'язку (1934 р.) належить телефонний зв'язок, телебачення, радіо, телеграф тощо.

Розвинуту систему галузевих регуляційних органів у сферах природних монополій та галузей, приватизованих у часи правління уряду М. Тетчер, мала Великобританія, зокрема, Відомство з питань ринків газу та електроенергії, Управління з питань ринків послуг водопостачання, Управління з питань регулювання залізниць, Управління з питань телекомунікації, окремі комісії з питань поштових послуг, цивільної авіації, радіозв'язку та ін. Особливість цієї країни полягає в тому, що органи, які відповідають за конкурентну політику, і зазначені регуляційні органи сфери природних монополій, мають паралельні повноваження щодо застосування конкурентного законодавства [15]. Відповідні регуляційні агенції існують також

у Канаді, Франції, Італії, Швеції, Бразилії, Австралії, Японії та багатьох інших країнах [11; 12].

У 1960-ті рр. розповсюдженим способом вирішення проблеми природної монополії в європейських країнах була націоналізація відповідних галузей. У Великобританії були націоналізовані газова, вугільна промисловість, сталеливарне виробництво і залізничний транспорт [12], тобто регулювання цих галузей здійснювалося за допомогою державної власності через адміністративно-управлінську державну систему. До кінця 1970-х рр. у ряді країн проявилася зростаюча незадоволеність регулюванням за допомогою суспільної власності. Зокрема, у Великобританії першочергові міри промислової політики були спрямовані на поліпшення стану природних монополій, були прийняті закони, що забезпечують аудит ефективності цих галузей. Британська енергетика, маючи достатньо власних природних ресурсів, була в числі замикаючих серед європейських країн за показниками витрат виробництва, ефективності використання ресурсів, енергозбереження й освоєння нових технологій. У середині 1980-х рр. відбувся перехід до іншого способу регулювання природних монополій. Реформа залізниць у Великобританії, яка передбачала відокремлення транспортних мереж від виробництва з відповідним поділом інфраструктурної сфери на конкурентний і неконкурентний сектори, здійснювалася за такими напрямками: відокремлення залізничної мережі від операцій шляхом створення компанії, що володіє всіма залізничними коліями і станціями, але не займається їх експлуатацією; організація торгів за франшизу на пасажирські перевезення; продаж лізингових компаній – власників рухливого складу пасажирських перевезень; продаж підприємств, зайнятих вантажними перевезеннями; продаж інших компаній залізничної галузі. Газова промисловість та інші галузі були передані в приватну власність, і масштаби регулювання звузилися. Воно звелось, в основному, до контролю за цінами на продукцію природної монополії, що зберегла в процесі приватизації колишню вертикальну і горизонтально інтегровану структуру [7].

Однак, огляд літературних джерел [6; 13] дав змогу зробити висновок, що мета інституціональних реформ, яка декларується, нерідко не збігається з реальною. Наприклад, приватизація галузі – природної монополії, що знаходиться в державній власності, проведена з наміром підвищити її ефективність шляхом упровадження механізму конкуренції, свідомо не може досягти поставленої мети, якщо галузь продається як єдине підприємство. Так було й у Великобританії в 1986 р. Одним із прихованих моти-

Держава та регіони

вів приватизації British Gaz, наприклад, було прагнення держави знизити міру своєї прямої відповідальності перед споживачами і перекласти на них сформовані монополійні витрати галузі. Державна монополія перетворюється в регульовану приватну монополію; при цьому сфера регулювання розширюється і труднощі регулювання збільшуються.

Кінець 1980 – початок 1990-х рр. стали новим етапом організації електроенергетики – етапом посилення конкуренції і початком розвитку ринкових відносин. Основні передумови для переходу електроенергетики до ринку такі [4]:

- геополітичні зміни у світі: глобалізація економіки, посилення міжнародної конкуренції за ринки збуту продукції у всіх секторах економіки;
- економічні фактори: прагнення залучити інвестиції в галузь, відсутність стимулів для підвищення ефективності енергетичних компаній;
- технологічні фактори: розвиток інформаційних систем, необхідних для організації ринку в електроенергетиці;
- наявність високоефективних газотурбінних і парогазових установок, що дали змогу прискорити й здешевити будівництво електростанцій, забезпечити конкурентоспроможність дрібних електростанцій і створити тим самим основу для розвитку незалежних виробників електроенергії.

Останніми роками в ряді країн Європи розпочався процес дерегулювання сектора електроенергетики. Головна увага під час дерегулювання сектора електроенергетики у Європі приділялася питанням ціноутворення й ефективності виробництва, передачі й розподілу електроенергії. У деяких країнах (Великобританія, Норвегія) цей процес почався порівняно давно, в інших (Швеція, Фінляндія) – значно пізніше. Крім зусиль зі створення ефективного внутрішнього ринку електроенергії, відбувається загальний процес усередині Євросоюзу, спрямований на посилення обміну електроенергією серед його членів і країн, що межують з ними.

Перехід на ринкові відносини в електроенергетиці передбачає наявність чотирьох взаємозалежних процесів: реструктуризації, лібералізації, приватизації та регулювання.

Основна мета реструктуризації – виділення із загальних витрат і доходів енергетичної компанії реальних витрат і доходів щодо кожної ланки – на виробництво електроенергії, її розподіл (як технічний, так і комерційний), забезпечення надійності електропостачання, передачу електроенергії (включаючи вартість доступу до мережі). Реструктуризація охоплює весь діапазон від

розділу фінансових балансів до розділу власності. Практично всі країни, що здійснюють ринкові реформи, розділили виробництво, передачу і збут електроенергії. Однією із найважливіших умов розвитку ринку в електроенергетиці є забезпечення вільного доступу до мереж. Більшість європейських країн віддає перевагу моделі регульованого доступу (Бельгія, Великобританія, Ірландія, Іспанія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Фінляндія, Франція, Швеція). Модель договірною доступу діє в Греції, Данії, Німеччині.

Лібералізація, або розвиток конкуренції, здійснюється як у середовищі споживачів, так і виробників електроенергії. Для споживача лібералізація означає одержання свободи вибору постачальника, якості електроенергії, її ціни. Найчастіше вона здійснюється поетапно, із розширенням кола споживачів, що мають право вільного доступу до електричних мереж.

Існують чотири основні моделі організації ринку електроенергії:

- кожен споживач може укласти договір на постачання електроенергії з будь-яким постачальником, а постачальник – з будь-яким виробником електроенергії за договірною ціною (Німеччина) [1];
- обов'язковий пул (Англія й Уельс), де ціни формуються незалежним оператором ринку в результаті процедури конкурентного добору найбільш дешевих пропозицій на постачання електроенергії;
- пул із правом вибору (Норвегія), що передбачає співіснування двох вищевказаних способів організації ринку, у цьому випадку переговорні ціни або регулюються, або обмежуються;
- пул із домінуванням на ринку однієї енергокомпанії (Франція, Португалія), де оператор пула залежить від цієї компанії, що встановлює регульовані або граничні договірні ціни.

Найбільш “ринковими” вважаються друга і третя моделі, оскільки вони забезпечують найбільш радикальні зміни в структурі виробництва, приводять до істотного зростання ефективності та зниженню ціни на електроенергію.

Масштаби приватизації в електроенергетиці різних країн розрізняються. Так, у Норвегії, Швеції і США істотних змін у структурі власності не відбулося. У Норвегії електрогенеруючі компанії (ЕК) залишилися в державній або муніципальній власності (за винятком декількох приватних генеруючих фірм), у Швеції державі і муніципалітетам належать більше половини акцій генеруючих компаній та розподільних компаній і більше ніж 70% розподільних, у США з

3200 ЕК (генеруючих, транспортних і розподільних) дві третини знаходяться в державній та муніципальній власності.

Реформування електроенергетики зарубіжних країн привело до ряду позитивних результатів: зниження цін на електроенергію (менше – для побутових споживачів, більше – для промисловості); підвищення ефективності роботи генеруючих ЕК і зниження видатків, у тому числі шляхом скорочення чисельності (у 2–3 рази) та підвищення кваліфікації персоналу.

Однак, лібералізація ринків енергії може мати негативні наслідки, серед них:

- істотне ускладнення технологічного та комерційного управління енергосистемами внаслідок підвищеної нестаціонарності технологічного процесу (за оцінками зарубіжних фахівців, обсяг інформації, що переробляється, і складність її обробки зростають як мінімум на порядок порівняно з природною монополією, що централізовано управляється);
- недостатня продуманість принципів комерційного управління може призвести до дестабілізації всієї системи виробництва, транспорту і збуту електроенергії;
- можливість неконтрольованого коливання тарифів, їх зростання і в підсумку дестабілізація всієї системи електропостачання (Нова Зеландія, Каліфорнія);
- превалювання в ринковій електроенергетиці поточних цілей енергокомпаній над довгостроковими призводить до скорочення робіт з підтримки устаткування в працездатному стані (Англія), зниження обсягів інвестицій унаслідок зростання фінансових ризиків (Норвегія, США, Німеччина, Англія). Ситуація може погіршитися за наявності істотних політичних ризиків (наприклад, у Казахстані, Україні, Грузії, Вірменії нові власники енергетичних об'єктів протягом декількох років не вкладали засобів у підтримку працездатності устаткування й розвиток об'єктів).

Особливу цінність для України має досвід реформування природних монополій країн колишнього СРСР. А. Галстян [5] відзначає, що в сучасних умовах у Вірменії обмежене число діючих електростанцій не дає можливості формування динамічної конкуренції. Вірменія розглядає змішаний варіант, що був прийнятий декількома європейськими країнами. Таке рішення забезпечує співіснування двох систем доступу до ринку: обмежений доступ до ринку і вільний доступ до ринку.

Враховуючи незадовільний стан основних виробничих засобів електроенергетики України, цікавим буде аналіз зарубіжного досвіду залучення найрізноманітніших видів

інвестиційних ресурсів у природні монополні сфери. Н.І. Воропай, С.І. Паламарчук, С.В. Подковальников [3] до найбільш популярних джерел інвестицій відносять такі:

1. Централізоване фінансування за рахунок коштів державного бюджету. Цей традиційний захід використовувався у багатьох країнах світу (Великобританія, Італія, Швеція, Аргентина, Мексика, Болівія тощо), а також у країнах колишнього СРСР. Держава може брати участь в інвестуванні суб'єктів природних монополій на правах комерційного інвестора та повноправного партнера недержавних інвесторів.

2. Інвестування за рахунок мобілізації власних коштів компаній – амортизаційних відрахувань і прибутку, які є основним джерелом капітальних вкладень, забезпечують модернізацію та розвиток виробництва.

3. Залучення до участі в реалізації великомасштабних інвестиційних проектів коштів кредитних організацій, у тому числі й міжнародних, таких як ЄБРР, МВФ тощо.

4. Приватизація або передача функцій управління державними корпоративними правами іншим суб'єктам ринку на конкурсній основі. Одним із критеріїв відбору кандидатів доцільно передбачити зобов'язання стосовно фінансування (хоча б часткового) певних інвестиційних програм.

Вважається, що усі названі джерела фінансових ресурсів можуть успішно використовуватись для інвестування інфраструктурних галузей (природних монополій) в умовах національної економіки. Комплексне їх поєднання стимулюватиме прискорення модернізації галузей промислової інфраструктури, що дасть можливість підвищити якість послуг (продукції) та знизити їх собівартість.

Аналогічні норми доцільно передбачити і в Законі України "Про природні монополії", що сприятиме розмежуванню потенційно конкурентних і природно монополієвих видів діяльності на частину основних засобів суб'єкта природної монополії.

IV. Висновки

Як бачимо, антимонопольне законодавство відіграє важливу роль в економіці та господарському праві як один із способів державного регулювання економіки, а саме обмеження утворення монополій, використання ними монополієвої влади, а також недопущення незаконних дій у конкурентній боротьбі.

Порівнюючи норми антимонопольного законодавства різних країн, рано чи пізно стикаєшся з фактом, що вони характеризуються значною схожістю. Це говорить про те, що в світі спостерігається загальна тенденція щодо врегулювання монополій, а також що багато норм антимонопольного законодавства одних країн запозичені в ін-

ших. Для прикладу, багато країн світу запозичили основні положення антимонопольного законодавства у США. Проте кожна країна має свої особливості, що й відбилося на їх антимонопольному законодавстві. Зокрема, значно різняться органи забезпечення його дотримання, частка ринку, яку має охоплювати компанія, щоб вона стала монополією.

Слід відзначити, що антимонопольне законодавство України є подібним до світового і відстоює основні принципи світового антимонопольного врегулювання.

Література

1. Елвангер Н. Доступ до оптової торгівлі електроенергією для невеликих енергопостачальних компаній / Н. Елвангер, Ф. Непман, Р. Кьонг // *Енергетика та ринок*. – 2002. – № 2. – С. 39–44.
2. Волков А. Государственное регулирование ценообразования в Швеции / А. Волков // *Экономист*. – 1995. – № 8. – С. 90–96.
3. Воропай Н.И. Современное состояние и проблемы электроэнергетики России / Н.И. Воропай, С.И. Паламарчук, С.В. Подковальников // *Проблемы прогнозирования*. – 2001. – № 5. – С. 49–69.
4. Газовая промышленность и электроэнергетика: меры регулирования и реформы // *Вопросы экономики*. – 2002. – № 6. – С. 32–91.
5. Галстян А. На шляху лібералізації електроенергетичного ринку Вірменії / А. Галстян // *Енергетика та ринок*. – 2002. – № 2. – С. 43–46.
6. Городецкий А. Формирование естественных монополий / А. Городецкий, Ю. Павленко // *Вопросы экономики*. – 2000. – № 1. – С. 137–140.
7. Закон України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” від 18.02.1992 р. № 2132-XII (втратив чинність з 03.03.2002 р. згідно із ЗУ від 11.01.2001 р. № 2210-III).
8. Закон України “Про антимонопольний комітет України” від 26.11.1993 р. № 3659-XII.
9. Магомедов Ш. Государственное регулирование рыночной экономики / Ш. Магомедов, Д. Петросян, В. Шульга // *Экономист*. – 1999. – № 8. – С. 29–35.
10. Миль Д.С. Основы политической экономики / Д.С. Миль. – М.: Экономика, 1989. – 962 с.
11. Моргунов В. Нормирование прибыли при регулировании цен естественных монополий / В. Моргунов // *Вопросы экономики*. – 2001. – № 9. – С. 28–37.
12. Рассадина А. Государственный сектор в развитых странах (опыт Франции и Великобритании) / А. Рассадина // *Экономист*. – 2002. – № 6. – С. 9–22.
13. Ткаченко С.Є. Інвестування підприємств залізничного транспорту на основі лізингу / С.Є. Ткаченко // *Фінанси України*. – 2002. – № 3. – С. 108–111.
14. England G. The regulation of private monopolies / G. England // *Energy Policy*. – 1986. – V. 14. – № 2. – P. 17–24.
15. Richard D. Lessons from the UK and Norway / D. Richard, S. Tabors // *IEEE Spectrum*. – 1996. – № 8. – P. 21–29.

УДК 35.08(477)

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МОТИВАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

Пархоменко-Куцевіл О.

кандидат наук з державного управління
заступник проректора НАДУ при Президентіві України

Annotation

In the article are analyzed modern conceptions of motivation of personnel of government service in Ukraine and countries of Europe, the ways of improvement of motivation of civil servants are offered.

Анотація

У статті проаналізовано сучасні концепції мотивації персоналу державної служби в Україні та країнах Європи, запропоновано шляхи вдосконалення мотивації державних службовців.

Ключові слова

Мотивація, заробітна плата, нормування робочого часу, пільги та гарантії.

I. Вступ

Мотивація державних службовців є одним із специфічних механізмів роботи з кадрами, оскільки державна служба передбачає спеціальні умови праці.

Постійна плінність, старіння кадрів державної служби, небажання молодих фахівців працювати на державній службі – це все є ознаками неправильно організованої системи мотивації державних службовців. Від

молодих, амбітних, а також професійних державних службовців, їх зацікавленості в державній службі залежить якісна робота цього соціального інституту.

Проблеми мотивації державних службовців розглядаються в науковій літературі недостатньо. Більше уваги мотиваційним стимулам приділяється в літературі з кадрового менеджменту, зокрема, в працях М. Армстронга [2], Д. Богині [7], П. Журавльова [3], Д. Іванцевіча [4–5], А. Кібанова [11], О. Крушельницької, Д. Мельничука [6], С. Самігіна, Б. Сербіновського [10], А. Турчинова [9].

Враховуючи те, що в багатьох наукових працях та публікаціях не приділяється достатньо уваги проблемам мотивації державних службовців, не проаналізовано інноваційні концепції мотивації персоналу в сучасних економічних умовах.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення основних шляхів удосконалення мотивації державних службовців.

III. Результати

Слід поставити питання: чи потрібно взагалі піднімати проблему мотивації державних службовців, адже рішення про залучення до державної служби людина приймає усвідомлено, розуміючи, що він прийшов не просто “працювати”, а саме “служити” державі (це виходить із концептуального значення поняття “державна служба”). Присяга державного службовця – це і є сильний стимул і мотивація служити заради держави та народу України. Водночас держава забезпечить службовцю гідну матеріальну винагороду за сумлінну та віддану працю. Однак, враховуючи економічні можливості нашої держави, не всі і не завжди мають можливість на гідне життя. Тому питання мотивації, особливо молодих фахівців, стає, на наш погляд, важливим і своєчасним.

Потрібно зазначити, що мотивація державного службовця носить специфічний характер, адже не можна мотивувати службовця відсотком від отриманих державою доходів. Разом із цим, це мотивування має бути спрямовано на ефективну та результативну працю службовця, його патріотизм, бажання й намагання приносити користь державі та її громадянам.

Спочатку розглянемо понятійно-категоріальний апарат визначення “трудова мотивація”.

Процес трудової мотивації кадрів у науці з управління персоналом розглядається як умова для успішного досягнення спільної кінцевої мети та для повної трудової віддачі всіх працівників, розвитку їх здібностей та задоволення як фізичних, так і духовних потреб [2–11]. Трудова мотивація – це довготерміновий вплив на працівників з метою

зміни за заданими параметрами структури ціннісних орієнтацій та інтересів, формування відповідної мотиваційної системи і розвиток на цій основі трудового потенціалу [6, с. 283].

Ми пропонуємо мотивацію кадрів державної служби розглядати як систему заходів, спрямованих на залучення, реалізацію, розвиток та утримання висококваліфікованого кадрів, а також умотивування фахівців на розкриття прихованих здібностей з метою виконання ними своєї роботи ефективно та результативно.

Слід зазначити, що формування мотиваційного механізму спрямоване на:

- збереження зайнятості персоналу;
- справедливий розподіл доходів і ефекту зростання преміальної частини оплати праці;
- створення умов для професійного та кар’єрного зростання працівника;
- забезпечення сприятливих умов праці і збереження здоров’я співробітників;
- створення атмосфери взаємної довіри та зворотного зв’язку [6, с. 284].

Відповідно до чинного законодавства України, основними мотиваційними факторами на державній службі є матеріальне заохочення, соціально-побутове забезпечення та пільги (до речі, пільги мають лише вищі посадовці, зокрема, народні депутати України, міністри).

Відповідно до Закону України “Про державну службу”, матеріальним забезпеченням державного службовця в Україні (що є певною мірою його мотивацією) є оплата праці (заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок), заохочення за сумлінну працю (за сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов’язків державним службовцям видається грошова винагорода в розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України) [1].

Крім того, соціально-побутове забезпечення державного службовця може слугувати мотиваційним фактором. Так, Законом України “Про державну службу” визначено такі види цього забезпечення: щорічні та додаткові відпустки, отримання безвідсоткових кредитів на житло, першочергове встановлення телефонів, пенсійне забезпечення [1].

Аналіз чинної нормативно-правової бази України дає підстави виділити такі основні мотиваційні стимули діяльності на державній службі:

- 1) заробітна плата державного службовця;
- 2) пенсійне забезпечення державного службовця;

3) правове регулювання робочого часу та часу відпочинку;

4) соціальні гарантії.

Проаналізуємо зарубіжний досвід з проблеми мотивації державних службовців.

У Литві оплата публічного службовця складається з основної зарплати, надбавок та додаткових виплат. Основна зарплата публічного службовця у Литві формується на основі мінімальної місячної заробітної плати, яка встановлюється урядом, та із застосуванням коефіцієнтів основної заробітної плати, які встановлені законом та залежать від посад кожного рангу. Публічному службовцю виплачуються надбавки: за тривалість служби, кваліфікаційний клас або кваліфікаційну категорію, службовий, дипломатичний ранг. Доплати до основної зарплати встановлено за: роботу у вихідні дні, свята та вночі; роботу в шкідливих, дуже шкідливих та небезпечних умовах; діяльність, що перевищує звичайне робоче навантаження, або за виконання додаткових завдань поза встановлений робочий час [8, с. 107].

Законодавство Естонії встановлює, що заробітна плата державного службовця формується за рахунок посадового окладу та надбавки за вислугу років, академічний ступінь, володіння іноземними мовами, опрацювання державної таємниці та засекречення носіїв відомостей тощо [8, с. 107].

Тобто досвід Естонії та Литви демонструє аналогічні підходи, які вже напрацьовані в Україні.

Цікавим є досвід Болгарії. Так, у Болгарії службовець має право на основну заробітну плату, визначену відповідно до його посади та рангу. При цьому службовець має право на надбавки до зарплати за вислугу років; виконання службових обов'язків у вихідні та святкові дні; шкідливу роботу; роботу вночі; переїзд і розміщення в іншому місці роботи; досягнуті результати у порядку, встановленому нормативним актом або згідно із внутрішніми правилами щодо заробітної плати; науковий ступінь; виконання додаткових обов'язків, покладених на нього органом призначення; інші випадки, визначені нормативними актами. Радою Міністрів встановлюються мінімальні та максимальні розміри основної зарплати. Орган призначення визначає індивідуальний розмір основної зарплати службовця, у якій береться до уваги посада, що займається, та оцінювання індивідуальної успішності після останньої атестації відповідно умов та в порядку, визначеному актом Ради Міністрів [8, с. 107].

Таким чином, у Болгарії визнають рівень заробітної плати службовця як сильний мотиваційний стимул працювати ефективно на державній службі. Саме в законодавстві чітко встановлена залежність між проходжен-

ням успішної атестації та рівнем заробітної плати.

Особливий підхід до формування заробітної плати в Греції, до речі, він є прозорим. У цій країні до формування зарплати цивільного службовця застосовано простий підхід. Встановлено, що цивільному службовцю призначається щорічна заробітна плата, яка має забезпечити гідне життя. При цьому, будь-які додаткові виплати або подібні винагороди, які отримують цивільні службовці, не можуть перевищувати загальну заробітну плату, які такі цивільні службовці отримують щомісяця за виконання обов'язків на своїй посаді, передбаченій законом. Інших надбавок, доплат чи винагород не передбачено. Преміювання та винагороди мають нематеріальний характер, серед яких виділяються такі як: подяка, похвала, медаль [8, с. 108].

Цікавим у контексті формування заробітної плати як мотиваційного механізму є досвід Чехії, де заробітна плата службовця є грошовою сумою, що включає: базову заробітну плату; надбавку за службу; надбавку за управління; надбавку за нічну службу; надбавку за службу у святкові дні; спеціальну надбавку; надбавку за підготовку кандидата; доплату; особисту надбавку; премію. При цьому шкала базових зарплат, що встановлюється для державних службовців, поділяється на 12 ступенів оплати, кожен із яких складається з дванадцяти розрядів оплати [8, с. 108].

Відповідно до правил, які встановлені нормами закону, базова заробітна плата 12 ступеня оплати втричі вища за розмір базової заробітної плати першого ступеня оплати, а базова заробітна плата 12 розряду оплати – у 1,5 раза вища за базову заробітну плату першого розряду оплати. Базові заробітні плати ступенів оплати збільшуються відносно найближчої меншої базової заробітної плати шляхом додавання відсоткової надбавки, що дорівнює 9% з другого до п'ятого ступеня оплати, 10% – з шостого до сьомого ступеня оплати та 12% – з восьмого до дванадцятого ступеня оплати.

Слід зауважити, що ступінь оплати визначається для службової посади державного службовця відповідно до найбільш трудомісткої діяльності, що вимагається на відповідній службовій посаді. При цьому ступені оплати визначаються відповідно до характеристик ступенів оплати, які затверджуються законом [8, с. 108–109].

Крім заробітної плати, основним мотивом працювати на державній службі є пенсійне забезпечення.

В Естонії пенсія за віком чиновника складається із загальної державної пенсії за ві-

ком з подальшим підвищенням при стажі служби:

- від 10 до 15 років – на 10%;
- від 16 до 20 років – на 20%;
- від 21 до 25 років – на 25%;
- від 26 до 30 років – на 40%;
- більше 30 років – на 50%.

Закон Чехії містить досить складну систему так званих “пенсійних бонусів”, що об’єднуються залежно від стажу служби, наявності дисциплінарних стягнень і заохочень за період перебування на службі, умов проходження служби тощо.

Слід зазначити, що в багатьох країнах Європи (Греція, Латвія, Болгарія) детально не регулюється питання пенсійного забезпечення службовців. У цих країнах підстави та порядок пенсійного забезпечення регулюються загальним пенсійним законодавством, що поширюється і на публічних службовців. Призначення пенсій здійснюється на основі пенсійного страхового стажу, тобто пенсія чиновника прямо залежить від розміру зарплати, яку він отримував [8, с. 110–111].

На наш погляд, саме такий підхід створює умови для отримання обґрунтованого розміру пенсійних виплат.

Щодо інших мотиваційних стимулів (зокрема, пільгове отримання житла, санаторно-курортне лікування, безкоштовний проїзд у транспорті тощо), які на сьогодні існують для українських державних службовців, слід зазначити, що в європейських країнах не існує такого роду пільг для публічних службовців. Вважається, що гідна заробітна плата зарплата публічного службовця має покривати всі його витрати на власне соціально-побутове забезпечення. Так, про службове житло або виплати на житло може йтися лише у випадках переміщення або переведення публічного службовця на роботу в інше місто чи область країни. У Франції в таких випадках здійснюється доплата за найм житла [8, с. 115].

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду з проблем мотивації державного службовця дає підстави зазначити, що до основних мотивів належать заробітна плата, а також пенсія. Інших мотивів та стимулів у європейських державних службовців немає.

Аналіз літератури з державної служби свідчить, що на сьогодні мотивами вибору та діяльності в органах виконавчої влади є, по-перше, стабільність (особливо це стосується посад державних службовців нижньої та середньої ланки); по-друге, нормований

робочий час; по-третє, гарантована заробітна плата, яка залежить від часу перебування на державній службі (а тому гарантує певний рівень матеріального забезпечення); по-четверте, оплачувана відпустка, лікарняний тощо.

Організація (установа, заклад) може застосовувати дві основні форми мотивації: за результатами та за статусом. Мотивація за статусом застосовується, як правило, там, де можна порівняно точно визначити та розмежувати результат діяльності одного працівника або групи працівників. При цьому винагорода пов’язується з виконанням конкретної роботи або відносно відособленого етапу роботи. Мотивація за статусом або рангом ґрунтується на інтегральному оцінюванні діяльності співробітника, яка враховує рівень його кваліфікації, якість роботи, ставлення до роботи та інші показники, що визначаються конкретними умовами діяльності людини у своїй організації [10, с. 209].

Але у всіх наявних системах мотивації персоналу має бути встановлено правильне співвідношення між винагородою та результатом. Задоволеність – це результат зовнішніх та внутрішніх винагород з урахування їх справедливості. Висока результативність праці виступає причиною повної задоволеності, а не її наслідком.

Водночас слід мати на увазі, що мотивація праці – це прагнення працівника задовольнити свої потреби (отримати певні блага) за допомогою трудової діяльності [7]. Виділяють декілька груп мотивів праці, які в сукупності створюють єдину систему. Це мотиви змістовності праці, її корисності, статусні мотиви, пов’язані з визнанням трудової діяльності, мотиви одержання матеріальних цінностей, а також мотиви зорієнтовані на певну інтенсивність роботи [6, с. 283].

Враховуючи наведене, слід зауважити, що мотиви людини, яка працює на державній службі можуть бути різними, однак основним шляхом підвищення ефективності роботи державних службовців, та в цілому державної служби є визначення основних мотивів та розробка ефективних методів стимулювання. Це може бути, наприклад, забезпечення житлом, виплата премій залежно від результатів роботи фахівця тощо. Місце доплат за результатами діяльності у загальній мотиваційній схемі праці державних службовців відображено на рисунку.

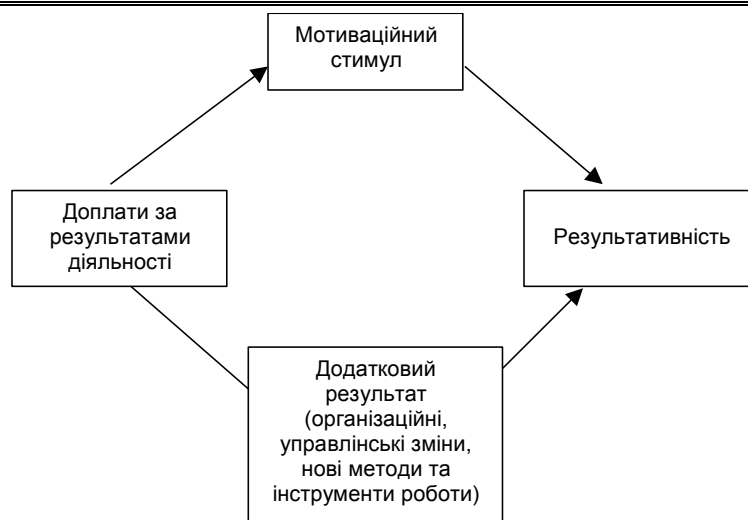


Рис. Місце доплат за результатами діяльності у загальній мотиваційній схемі праці державних службовців

IV. Висновок

Основним, на наш погляд, мотиваційним стимулом для діяльності в органах державної влади та місцевого самоврядування має стати посилення таких факторів: по-перше, соціальна та правова захищеність державних службовців; по-друге, підвищення оплати праці; по-третє, чітке розмежування функціональних обов'язків; по-четверте, прозора система просування по службі, висування на посаду. Зазначені мотиваційні стимули мають бути відображені в Кодексі законодавства про державну службу в Україні як базовий елемент перебування фахівця на державній службі та його стимулювання до служіння інтересам народу.

Одним із дієвих мотивів, на нашу думку є оплата праці за результатами роботи. Це посилить особисту мотивацію кожного державного службовця. Оцінювання діяльності службовця можна проводити за такими критеріями: досягнуті результати роботи відповідно до поставлених завдань, компетенція, практичні навички, комунікаційні навички, вміння працювати в команді, лідерські здібності, управлінські навички, етичні норми поведінки, інновації.

Література

1. Про державну службу: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>.
2. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами / М. Армстронг. – СПб. : Питер, 2008. – 832 с.
3. Журавлев П.В. Управление человеческими ресурсами: опыт индустриально развитых стран : учеб. пособ. / П.В. Журавлев. – М. : Экзамен, 2002. – 448 с.
4. Иванцевич Д.С. Человеческие ресурсы управления / Д.С. Иванцевич, А.А. Лобанов. – М. : Дело, 1993. – 304 с.
5. Иванцевич Д.С. Основы управления персоналом / Д.С. Иванцевич, А.А. Лобанов. – М. : Дело, 1993. – 302 с.
6. Крушельницька О.В. Управління персоналом : навч. посіб. / О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003. – 296 с.
7. Мотиваційні основи ефективності праці в умовах ринкової трансформації економіки : зб. наук. пр. / [за ред. Д.П. Богині та ін.]. – К., 1996. – 112 с.
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика ; Центр політико-правових реформ]. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
9. Управление персоналом : учебник / [общ. ред. А.И. Турчинова]. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – 488 с.
10. Управление персоналом : учеб. пособ. / [под ред. Б.Ю. Сербиновского, С.И. Самыгина]. – М. : Приор, 1999. – 432 с.
11. Управление персоналом организации / [под ред. д.э.н. А.Я. Кибанова]. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. – 296 с.

УДК 352.075.001(477)

ДО ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Сай І.А.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author outlined in the article the base mechanisms of providing of carrying out civil servants discipline, in particular: planning of work of executive power organs and civil servants, control of their carrying out discipline, organization of labour, evaluation of personnel on government service, quality management of work of executive power organs and civil servants, payment of civil servants labour.

Анотація

У статті окреслено базові механізми забезпечення виконавської дисципліни державних службовців, зокрема: планування роботи органів виконавчої влади та державних службовців, контроль їх виконавської дисципліни, організація праці, оцінювання персоналу на державній службі, управління якістю роботи органів виконавчої влади та державних службовців, оплата праці державних службовців.

Ключові слова

Державний службовець, орган виконавчої влади, дисципліна, контроль, стандарт, якість.

I. Вступ

Формування ефективної й результативної державної служби є одним із пріоритетів адміністративної реформи в Україні. Реалізація цього пріоритету потребує компетентних і активних державних службовців, реального піднесення їх ролі на етапі становлення України як демократичної, правової, соціальної держави. Саме тому актуальною проблемою є запровадження системної діяльності органів державної влади з професійного вдосконалення та кар'єрного розвитку персоналу державної служби. Успішність розв'язання цієї проблеми значною мірою залежить від вивчення та використання світового досвіду. Адже в багатьох розвинутих країнах "державне управління" (public administration), головною дійовою особою якого виступає державний службовець, уже давно визнано самостійним видом суспільно-економічної діяльності, галуззю професійної підготовки і наукових досліджень, а отже, нагромаджено значний теоретичний та практичний досвід щодо цілеспрямованої роботи з державно-управлінським персона-

лом з метою підвищення його службової дієвості.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити питання врегулювання дисципліни державних службовців в Україні та країнах ЄС.

III. Результати

Різні загальнотеоретичні аспекти організації та функціонування органів державної влади, прямо чи опосередковано, досліджували у своїх працях представники вітчизняної та зарубіжної правової науки радянського та сучасного періодів: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексеев, О.М. Анохін, Г.В. Атаманчук, М.О. Баймуратов, В.П. Безобразов, В.Е. Бражник, М.П. Воронов, А.З. Георгіца, Л.А. Григорян, А.А. Карп, М.І. Корнієнко, А.М. Колодій, Є.І. Колюшін, В.В. Копейчиков, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, О.Е. Кутафін, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, Н.Р. Нижник, Б.М. Свирський, О.Ф. Скаун, Е.В. Спіріна, Ю.І. Обрядін, В.А. Пертцик, В.Ф. Погорілко, М.В. Пітцик, Ю.В. Тодорський, Г.А. Тютюнник, О.Ф. Фрицький, І.М. Чехарін, В.А. Юсупов та інші.

Аналіз наявних тенденцій сучасного соціально-політичного та економічного життя країни свідчить, що процес підтримки системи державного управління у стабільному та дієвому стані є складним і відповідальним, адже існує багато чинників, що здійснюють дестабілізаційний вплив на систему державного управління. Це як зовнішньо-, так і внутрішньоіманентні чинники. Що стосується безпосередньо органів державної влади (далі – ОДВ) різного рівня, то такими руйнівними чинниками можуть стати порушення виконавської дисципліни та відсутність належного її контролю, відсутність чіткої системи планування та моніторингу результативності. На жаль, основна нормативно-правова база забезпечення виконавської дисципліни державних службовців в Україні сформована переважно ще в 2003–2004 рр. і суттєво застаріла. Її основою є чинний Закон України "Про державну службу", прийнятий ще в 1993 р. Останній же варіант нової редакції цього Закону Верховною Радою України обґрунтовано відхиле-

ний, оскільки вимагає детального доопрацювання.

1. Планування роботи органів виконавчої влади та державних службовців.

З метою підвищення ефективності роботи системи державного управління необхідно запровадити планування результатів роботи, управління їх досягненням та оцінку результатів порівняно із запланованим, що мають відповідати як завданням конкретної організації, так і завданням державної політики.

Діяльність органів виконавчої влади (далі – ОВВ) плануватиметься, виходячи з необхідності досягнення цілей Уряду на середньострокову перспективу з обов'язковим урахуванням фінансових можливостей та встановленням чітких критеріїв їх виконання. Стратегічний та річний плани, які будуть основою запровадження системи стратегічного планування, забезпечать послідовність та логічність при виконанні завдань, покладених на відповідний орган виконавчої влади [4].

Основою для діяльності системи виконавчої влади має стати не “злива” доручень, яка щодня “падає на голову” пересічного бюрократа і не дає йому змоги ефективно використовувати свій час, якісно працювати, а чітка система планування, яка має об'єднати індивідуальні плани кожного державного службовця у плани роботи структурних підрозділів, їх – у стратегічні плани органів виконавчої влади, а вони, у свою чергу, стануть поряд із визначеними політичними пріоритетами, які сформульовані у програмі діяльності Уряду.

У такій системі змінюється сам предмет контролю, – це вже не доручення, а заздалегідь запланований конкретний результат. Отже, оцінювати треба, насамперед, якість управлінської діяльності, а не лише її формальне виконання. Тим більше, коли ми говоримо про європейські стандарти, ми маємо говорити про стандарти якості, а це стандарти, процедури прийняття, виконання рішень, які не дають бюрократу змогу ні на йоту відхилитися від запланованого шляху до досягнення результату. А також потрібні ясні та чітко вимірювані критерії якості результатів управлінської діяльності.

2. Контроль виконавської дисципліни державних службовців.

Важливим напрямом розвитку контролю має стати впровадження стандартів оцінювання фактично досягнутих результатів. Крім того, одним із дієвих засобів підвищення ефективності державного управління безсумнівно виступає створення не менш ефективної системи контролю виконавської дисципліни, оцінювання якості впровадження управлінських рішень та надання управлінських послуг населенню.

Контроль має бути зосереджений не на дотриманні процедур і виконанні процесів, а й на досягненні конкретних запланованих результатів, які можна реально оцінити. Переорієнтація функцій державного контролю у сфері реалізації управлінських рішень з каральної на допоміжну передбачає не стільки виявлення фактів порушення виконавської дисципліни органами виконавчої влади, скільки з'ясування причин виникнення цих порушень. Така парадигма зорієнтує діяльність контрольних органів на впровадження у свою практику елементів функціонального аудиту, покликаною з'ясувати недоліки в організації роботи апарату, державної установи або її взаємодії з іншими органами державної влади та сприяти їх усуненню.

Важливим елементом організації контролю виконавської дисципліни, який уже почав упроваджуватись, однак вимагає подальшого вдосконалення на основі задіяння іновативних науково обґрунтованих механізмів, виступає моніторинг міжвідомчого документообігу та розгляду органами державної влади звернень громадян, наданню населенню управлінських послуг.

3. Організація праці державних службовців.

Підвищенню виконавської дисципліни значною мірою сприяють не лише адміністративні заходи екстенсивного характеру на кшталт збільшення штатної чисельності працівників чи посилення контролю за їх роботою, а й заходи, спрямовані на інтенсифікацію праці державних службовців, насамперед такі, як організація робочого місця і належне технічне забезпечення, дотримання елементарних умов гігієни праці та відпочинку державних службовців, вдосконалення технічної бази органів державної влади.

У зв'язку із цим доцільно проводити регулярні обстеження в органах державної влади на предмет дотримання культури праці, зокрема організації робочих місць державних службовців, їх технічного забезпечення відповідно до стандартів гігієни праці та функціональних обов'язків. На основі такого обстеження сформувані науково обґрунтовані рекомендації щодо організації праці в органах державної влади і закріпити їх відповідними нормативними актами.

4. Оцінювання персоналу на державній службі.

Найкращі системи оцінювання персоналу приречені на невдачу, якщо вони не сприймаються належним чином. Якщо до них ставитися як до рутинної процедури, вони перетворюються на ритуал і відтак ніколи не досягатимуть визначеної мети. Отже, найголовніше – визначити мету системи оцінювання роботи персоналу і створити необхідні умови для її мотивації та сприйняття.

У країнах ЄС не існує універсальної системи такого оцінювання. В основному підходи різняться залежно від професійних якостей працівника (інтелект, креативність, досвід та кваліфікація) і підходи залежно від якості роботи. В останньому випадку оцінюється, як правило, ставлення працівника до роботи. Підхід, орієнтований на результат, передбачає оцінювання результатів роботи (наприклад, у формі цільових угод) та характеристики індивідуальних умінь та навичок, необхідних для роботи на різних посадах [3, с. 251].

Цілі, критерії та сам процес оцінювання можуть бути досить різними. У країнах ЄС спостерігається загальна тенденція щодо зменшення ролі попередньої оцінки та оцінювання особистих якостей. Натомість, неабияка увага приділяється кінцевому результату роботи (наприклад, виконання цільових угод чи участь в організаційній діяльності), комунікаційним аспектам. Враховуються такі фактори: результати роботи, правильність виконання, творчий підхід, надійність, організаційні навички, робота в команді тощо. Просування по службі можливе лише якщо службовець отримав оцінку “відмінно” за усіма належними критеріями. Наприклад, у Чехії критерії оцінювання включають: патріотизм, належну якість роботи, дисциплінованість та успішне навчання. У Словаччині щорічно оцінюють знання нормативно-правової системи, якості роботи, трудову дисципліну. Характерна риса процесу оцінювання в Литві: у разі відмінних або, навпаки, незадовільних результатів атестаційна комісія може приймати рішення, від якого залежить просування державного службовця по службі або навпаки – його звільнення.

В Угорщині оцінювання персоналу проводиться раз на чотири роки, а співбесіда зі службовцями (з метою визначення преміальних надбавок) – щорічно. У Румунії має місце щорічне оцінювання на основі цільових угод. У Польщі оцінювання здійснюється раз на два роки – у разі двох негативних оцінок, – працівник може бути звільнений з роботи. Щорічне оцінювання відбувається в Латвії та Чехії [3, с. 252].

Усі без винятку країни – нові члени ЄС відзначають, що доцільно встановити окремі вимоги до екзаменаторів та експертів з оцінювання персоналу. Наприклад, керівник зобов'язується не лише оцінити роботу підлеглого, а й водночас проаналізувати вади й переваги трудового процесу, дати пропозиції щодо його поліпшення. Отже, питання підготовки й атестації керівника займає специфічне місце в системі оцінювання якості роботи персоналу.

5. Управління якістю роботи органів виконавчої влади та державних службовців.

Завданням побудови системи управління якістю (далі – СУЯ) в ОБВ є створення умов, які гарантували б належну якість послуг, які ОБВ надає різним категоріям споживачів. Оскільки якість послуг ОБВ формується в рамках внутрішніх процесів ОБВ, для створення таких умов необхідно створити ефективну систему управління цими процесами – це і є СУЯ. Загальновідомі міжнародні вимоги до СУЯ будь-якої організації, виконання яких має забезпечити впевненість у тому, що споживачі стабільно отримуватимуть тільки якісні послуги, містить Стандарт ДСТУ ISO 9001-2001 [4, с. 125].

При побудові СУЯ ОБВ має визначити види діяльності (процеси), які необхідні для виконання покладених функцій і задоволення споживачів, а також для кожного виду діяльності визначити та задокументувати:

- хто відповідає за його виконання;
- як він виконується (з потрібним рівнем деталізації);
- як він узгоджений з іншими видами діяльності (які передають йому інформацію або отримують від нього);
- як він аналізується та управляється керівництвом ОБВ (яка інформація передається керівництву, як вона розглядається, які рішення приймаються).

Ці вимоги поширюються на такі види діяльності:

- цикл управління ОБВ (визначення політики та цілей, розробка стратегічних і оперативних планів для досягнення цілей, проведення моніторингу та аналізу діяльності, прийняття та контроль рішень за підсумками моніторингу);
- надання послуг ОБВ (розробка нормативних актів, виконання доручень, відповіді на звернення тощо; також сюди відноситься вивчення очікувань споживачів щодо послуг та їх інформування);
- забезпечення ресурсами (персонал, інфраструктура, інформаційні ресурси).

Фактично йдеться про те, щоб загальні вимоги з Положення про ОБВ на кшталт “Сприяти...”, “Забезпечити...”, “Створювати умови...” перетворити на конкретні процедури діяльності співробітників, виконання яких може бути проконтрольоване та гарантоване споживачам.

Побудова СУЯ забезпечує:

- підвищення якості послуг ОБВ, забезпечення їх стабільності для споживачів;
- зменшення неефективних витрат бюджетних коштів, усунення робіт, що не створюють цінностей;
- підвищення прозорості діяльності ОБВ для громадян та керівництва держави;
- спрощення роботи персоналу ОБВ за рахунок кращої організації та розподілу відповідальності;

Держава та регіони

- покращання гнучкості та керованості ОБВ, можливості їх спрямування на нові пріоритети та завдання;
- зменшення кількості помилок, внутрішніх конфліктів, скарг споживачів.

Можна сказати, що йдеться не про розробку окремої системи управління якістю, а про вдосконалення та формалізацію звичайної системи управління ОБВ. Для ефективної реалізації цього проекту керувати їм має особисто перший керівник ОБВ, а залучатися до нього повинні всі керівники структурних підрозділів. Адже в подальшому ця система має стати інструментом, за допомогою якого керівництво буде планувати та оцінювати діяльність ОБВ, забезпечувати досягнення встановлених цілей, приймати управлінські рішення тощо.

6. Оплата праці державних службовців.

Сьогодні можемо констатувати, що українське суспільство або усвідомило, або принаймні підійшло до грані усвідомлення того, що успіх чи неуспіх економічних і соціальних перетворень без ефективної роботи державних службовців неможливий. Суспільство усвідомило, що провадження професійної діяльності державними службовцями потребує спеціальної підготовки, наявності необхідних знань, умінь і навичок для прийняття оптимальних, оперативних і перспективних рішень, інформаційного обслуговування та сприятливих умов праці.

Трудова діяльність державних службовців – це надзвичайно складна сфера праці. Вона відзначається високим інтелектуальним, нервово-емоційним напруженням, дефіцитом рухомої активності, як правило, високою відповідальністю, ненормованим робочим днем, неритмічним навантаженням, непередбаченістю ситуацій і появи доручень тощо, не кажучи про стислі терміни. Така напружена праця державних службовців вимагає і відповідної оплати. Отже, одним із суттєвих факторів підвищення ефективності праці державних службовців та основних напрямів реформування державної служби є створення ефективної системи оплати праці державних службовців. Зауважимо, що заробітна плата має виконувати, якнайменше, чотири функції: соціальну, відтворювальну, мотивувальну та регулювальну.

Розуміючи це, у країнах з розвинутою економікою на державну службу витрачається надзвичайно висока частка державного бюджету. Наприклад, у Франції ці витрати, як правило, перевищують 20% державного бюджету. Можна говорити про різну структуру державної служби в країнах ЄС, але про те, що компонента витрат уряду на державну службу дуже висока – це однозначно. Україна досягає не більше 5% з усіма плюсами й мінусами [2, с. 381].

У державній службі країн ЄС використовуються різні системи оплати праці державних службовців. У деяких країнах ЄС державним службовцям формально платять менше, ніж у приватному секторі, однак державний сектор створює кращі умови щодо додаткових трудових переваг, а в приватному секторі існує більша диференціація оплати праці залежно від якості виконання робіт (бонуси від прибутку, преміювання та інші матеріальні заохочення). Серед європейських науковців досі немає єдиної думки стосовно того, що заробітна плата в державному секторі поступається недержавному.

Державна служба в більшості країн ЄС завжди надавала працівникам постійні привілеї щодо гарантії зайнятості та пенсійного забезпечення, але це не мало стосунку до оплати праці. Традиційно державні службовці не отримували будь-якого матеріального заохочення за належне виконання своєї роботи. Логіка такого дисбалансу має свої історичні причини і сьогодні в багатьох аспектах вона видається застарілою. Ідея професійної державної служби в країнах – “старих” членах ЄС досі багато в чому визначається саме поняттям “служби”, хоча це й суперечить економічному поняттю “праці”. Тобто державні службовці працюють заради інтересів держави, а не на себе. Служіння суспільству є з етичної точки зору вищим за приватні інтереси, відповідно, до державних службовців висуваються вищі моральні (не матеріальні) вимоги та привілеї. Тому заробітна плата розглядається як засіб підтримки та забезпечення життя державних службовців, а не як винагорода за виконання обов’язків [3, с. 253].

На початку XXI ст. ця традиція почала поступово зникати. Саме тому в країнах ЄС тепер державним службовцям платять не за надання послуг державі, а за якісно виконану роботу. Це, у свою чергу, означає відповідне зменшення їх привілеїв. Наприклад, протягом останніх десяти років у Франції та Бельгії вперше прибутки від професійної діяльності вищих посадових осіб майже зрівнялися з прибутками топ-менеджерів у приватному секторі.

Запровадження системи оплати праці залежно від якості виконаної роботи у країнах ЄС часто пов’язують із системою бонусів (як і в приватному секторі), як, наприклад, у ФРН. Найчастіше система додаткових виплат є досить складною, а основна (базова) заробітна плата державних службовців – низька відносно загальної суми виплат. Наприклад, у Латвії додаткові виплати досягають 50% від загальної суми заробітної плати, а в Литві – до 70%. Втім й у цих країнах досі відсутні чіткі критерії оцінюван-

ня якості виконуваних державними службовцями робіт, і надбавки виплачуються, як правило, за стаж і потенціал кар'єрного росту. В деяких країнах, навпаки, преміальні виплати не перевищують 3–5%. Загалом на рівні ЄС досі не відбулося узагальнення практики преміювання державних службовців за критерієм якості праці [3, с. 253].

На сьогодні, відповідно до статистичних даних, заробітна плата державних службовців в Україні в середньому трохи перебільшує 150 дол. США. Звичайно, таких розмірів, і під такі проблеми та під таку ефективність, яку від нас вимагають, недостатньо. За даними офіційної статистики розмір заробітної плати працівників державного сектора дещо перевищує аналогічні показники у виробничому секторі, але у виробничому секторі є інші можливості. Наприклад, у виробничому секторі є можливості “тіньової” виплати заробітної плати. Це підтверджують не тільки вітчизняні дослідження, а й дослідження спеціалістів Світового банку. Ще на початку моніторингової кампанії Світового банку в Україні (2004 р.) у його звіті щодо оцінки системи державної служби в Україні зазначалося, що: “Дані офіційної статистики не враховують приховані виплати в приватному секторі”. Наприклад, за результатами нещодавно проведеного в Україні опитування працівників іноземних компаній, які не здійснюють прихованих виплат, а вони дійсно цього не роблять, середня заробітна плата працівника на рівні головного спеціаліста становить більше 3000 грн. Тому можна зробити припущення, що в наших приватних компаніях заробітна плата відповідних фахівців орієнтовно також має дорівнювати цьому показнику. Це, звичайно, в жодне порівняння із заробітною платою наших головних спеціалістів на державній службі поки що не йде – приблизно вона становить 30–40% від тієї заробітної плати.

В Україні в перспективі має бути запроваджено практику періодичного перегляду системи організації оплати праці державних службовців. При цьому в нас залишається проблемою врегулювання диференціації заробітної плати державних службовців. Це стосується надмірних відмінностей рівнів заробітної плати у різних державних відомствах. Це, звичайно, знижує мотиваційний потенціал державних службовців. Це також є способом “переманювання” кращих працівників з однієї структури до іншої. Здійснений Головним управлінням державної служби аналіз матеріалів за різними відомствами і міністерствами показує, що ця різниця часто становить 1,5–2 рази. Наприклад, працівники Міністерства юстиції України мають удвічі більше надбавок, ніж працівники Міністерства праці та соціальної

політики України. Звичайно, ця диференціація завжди була, але вона досягала максимум 15–20%. Можливо функції спеціалістів у міністерстві, в облдержадміністрації, у Секретаріаті Кабінету Міністрів України дещо інші, можливо складність інша, але диференціація за складність не має перевищувати у два рази.

Порядок нарахування заробітної плати державним службовцям в Україні врегульовано, на жаль, надзвичайно великою кількістю нормативно-правових актів. Їх близько 55. Саме цими документами безсистемно визначено всі зарплатні надбавки.

В Україні на сьогодні, за рахунок інших структурних елементів, посадовий оклад державного службовця в структурі заробітної плати може становити від 70 % (для молодших категорій посад) до 20% (у вищих категоріях) заробітної плати, все інше – надбавки.

Одним із першочергових заходів є вдосконалення умов оплати праці державних службовців на основі введення єдиних умов оплати праці співробітників органів державного управління та встановлення оптимальних співвідношень у розмірах посадових окладів з урахуванням складності та відповідальності робіт, виконуваних державними службовцями одного організаційно-правового рівня [1, с. 6].

На першому етапі врегулювання системи оплати праці доцільно запровадити посадові оклади, які дадуть можливість довести у структурі оплати праці їх питому вагу до 50% і в цілому підняти заробітну плату державним службовцям на рівень оплати праці в приватному секторі. Крім того, система оплати праці має уніфікувати різницю в окладах і заробітних платах між місцевим та обласним рівнями та рівнем центральних ОВВ. Тобто отримують більше відсотків підвищення ті посадові особи, які знаходяться на нижчих ієрархічних рівнях. Таким чином, вимальовується “плавна лінія”, яка показує рівень зростання заробітної плати від найменшої посадової особи до найвищої. Надалі можна будувати схеми кар'єрного просування державних службовців і відповідної фінансової мотивації в цьому процесі.

IV. Висновки

Хоча в ЄС не існує уніфікованого підходу щодо стимулювання виконавської дисципліни державних службовців (як немає і єдиної моделі організації державної служби), в цілому аналіз європейського досвіду вказує на деякі спільні для країн ЄС риси організації державної служби. Це зокрема: планування, спрямоване на досягнення конкретного результату; контроль з урахуванням якості досягнутого результату; оцінювання персоналу на основі досягнутого результату

та індивідуального внеску працівника; стимулювання виконавської дисципліни державних службовців шляхом забезпечення належних умов їх праці, кар'єрного просування, високого соціального рівня (перш за все, рівня заробітної плати) тощо. Система стимулювання виконавської дисципліни державних службовців в Україні досі не відповідає цим ознакам.

Література

1. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні / В. Луговий, В. Князєв, В. Куценко, Г. Литвинов // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 5–19.
2. Пашко Л. Оцінювання службовців у державній службі Франції / Л. Пашко // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 380–386.
3. Слюсаренко О. Планування кар'єрного розвитку як складова систем професійного удосконалення державних службовців США та країн Європи / О. Слюсаренко // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 10-річчю Акад., м. Київ, 31 травня 2005 р. : у 2 т. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 2. – С. 251–253.
4. Слюсаренко О. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основи його кар'єрного розвитку / О. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 123–132.
5. Управління персоналом : навч. посіб. / [Л.В. Балабанова, О.В. Сардак]. – К. : Професіонал, 2006. – 512 с.

УДК 35.077.6

ФАКТОР РИЗИКУ В СИСТЕМІ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Соболь М.П.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article theoretical explanation of the role of risks in a system of government management decisions making and realizing as objects to manager. Integrated information about risk types depends on a stage of government management decisions making and realizing system. Analyzed target deviation – risk level relations.

Анотація

У статті теоретично обґрунтовано роль ризику як об'єкта управління в системі прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, узагальнено види ризиків на кожному з етапів процесу прийняття та реалізації ДУПР, проаналізовано залежність між відхиленням від державно-управлінської мети та рівнем ризикованості.

Ключові слова

Державно-управлінське рішення, крива ризику, процес прийняття та реалізації ДУПР, ризик, ситуація невизначеності.

I. Вступ

Початок ХХІ ст. ознаменувався трансформацією суспільно-господарських відносин та перетворенням державно-політичного устрою багатьох країн світу. Простежується феномен багатогранності нових явищ, що охоплює всі сфери людського життя, у тому числі й галузь державного управління. Ме-

таморфози, пов'язані з усвідомленням об'єктивної необхідності побудови відкритого господарського суспільства, спричинили фундаментальні зміни в системі державної управлінської діяльності України. Перед молодістю країною стоїть ряд питань щодо подальшої розбудови демократичної, правової, соціально орієнтованої, суверенної політичної одиниці на засадах дотримання національних інтересів. Досягнення поставлених цілей можливе лише за умов удосконалення механізмів державного управління, зокрема в контексті прийняття та реалізації відповідних державно-управлінських рішень (далі – ДУПР).

Необхідність теоретико-методичного обґрунтування змісту ДУПР, аналізу їх формування, розвитку та застосування викликала наукову дискусію в колах видатних дослідників у галузі державного управління. Цю тему висвітили у своїх працях вітчизняні та зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Б. Гурне, А. Дегтяр та ін.

Аналізу проблем ситуацій невизначеності та ризику в суспільно-господарському житті присвятили свої праці: В. Буянов, А. Вітлінський, Н. Внукова, В. Гранатуров, М. Грачева, І. Івченко, С. Кліменко, А. Севрук, Л. Сімкіна, Н. Хохлов, Р. Шарет та ін.

На нашу думку, в умовах прискореної трансформації реалій сучасності та постійної необхідності актуалізації інформаційного середовища фактор ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР набуває особливого значення. Однак ризик як об'єкт управління в системі прийняття та реалізації ДУПР носить епізодичний характер, що ускладнює процес удосконалення механізмів державного управління. Сучасний стан системи прийняття та реалізації ДУПР характеризується відсутністю комплексного теоретико-методичного дослідження ситуації ризику та його впливу на функціонування механізмів державного регулювання, зокрема в контексті ДУПР.

У зв'язку з актуальністю відповідної проблеми нами зроблено спробу додаткового науково-теоретичного узагальнення та обґрунтування впливу факторів ризику на функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення, узагальнення та теоретичне обґрунтування функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР з урахуванням ризику як об'єкта управління.

III. Результати

Впродовж багатьох століть розвитку суспільно-господарських відносин управлінська діяльність характеризувалася високим рівнем невизначеності та багатогранності альтернативних рішень. Ще на ранніх етапах розвитку цивілізації з усвідомленням людиною фактора небезпеки почало розвиватися осмислення ситуації невизначеності. Прагнучи подолати та попередити можливі негативні наслідки відповідного феномену в процесі прийняття управлінських рішень виникла об'єктивна необхідність аналізу сукупності умов, які створюють обстановку невизначеності для тієї чи іншої діяльності людини. В результаті вищевказаної потреби людства постає необхідність кількісного та якісного дослідження ситуації невизначеності. Саме можливість визначення рівня ймовірності настання тієї чи іншої події покладено в основу появи нової категорії – ризику. На разі поняття ризику застосовується в ряді наукових дисциплін. До аналізу ризику звертались автори наукових праць у галузях політики, економіки, медицини, психології тощо. Багатоаспектність цієї дефініції породжує ряд різноманітних думок про сутність ризику, в результаті чого фактор ризику фактично ігнорується в практичному житті. Очевидним є той факт, що ризик являє собою об'єктивну складову будь-якого управлінського рішення, адже він є основною особливістю системи управління.

Абстрагуючись від інших сфер суспільного життя, крім державного управління,

з'ясуємо сутність ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР.

Управління соціальними системами відбувається шляхом прийняття та реалізації рішень. Відповідно, основною формою здійснення державного управління також є управлінські рішення. Саме через них проявляється цілеспрямованість державного управління [1, с. 85]. Надалі у статті під ДУПР розуміємо визначення, наведене автором монографії "Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики" В. Бакуменко. ДУПР являють собою всі управлінські рішення, що приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегій їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня [2, с. 20]. З погляду системного підходу, система прийняття й реалізації ДУПР є відкритою та нелінійною. Зокрема, вона ускладнена існуванням ряд внутрішніх і зовнішніх факторів впливу, пов'язаних із ситуацією невизначеності, а також діяльністю з подолання невизначеності в ситуації неминучого вибору. Ризик у системі прийняття та реалізації ДУПР якісно відрізняється від ситуації невизначеності.

Ситуація невизначеності характеризується тим, що настання результатів управлінського рішення неможливо встановити (спрогнозувати, вирахувати тощо). Однак за умов виникнення можливості оцінити ймовірність настання тієї чи іншої події внаслідок прийняття та реалізації ДУПР з'являється особливий різновид ситуації невизначеності, який визначено як ситуації ризику. Узагальнюючи вищевказане, визначимо основні умови виникнення ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР. Першою умовою є наявність ситуації невизначеності. Друга умова зводиться до необхідності вибору альтернативного ДУПР. Третя – можливість оцінити ймовірність реалізації ДУПР. Таким чином, під ризиком у системі прийняття та реалізації ДУПР розуміємо таку діяльність, що пов'язана із подоланням ситуації невизначеності за умов неминучого вибору, в процесі якого існує можливість кількісно і якісно оцінити ймовірність досягнення передбачуваного результату, відхилення від цілі.

На всіх етапах процесу прийняття та реалізації ДУПР суб'єкт управління зіштовхується з таким: по-перше, можливістю відхилення від передбачуваної мети; по-друге, з ймовірністю досягнення бажаного результату; по-третє, суб'єкт управління не може гарантувати досягнення поставленої мети в запланованому обсязі. І, нарешті, існує вірогідність матеріальних, моральних та інших

збитків, пов'язаних із впливом ситуації невизначеності. Вищезазначене формулює саму сутність ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР. З метою кращого розуміння глибинної суті ризику в контексті ДУПР, ми пропонуємо розглянути сторони ризику та першоджерела його виникнення в державному управлінні.

Прийнято виділяти три сторони ризику:

1) суб'єктивна сторона (природа ризику) – виявляється в тому, що люди неоднаково сприймають ту саму величину ризику у зв'язку з розходженням психологічних, моральних, ідеологічних принципів орієнтації, установок, крім того, ризик пов'язаний із вибором певних альтернатив, розрахунком імовірностей їх результату;

2) об'єктивна сторона – проявляється в тому, що це поняття відображає явища, що реально існують, процеси, сторони діяльності, причому ризик існує незалежно від того, усвідомлюють люди його чи ні, враховують чи ігнорують;

3) суб'єктивно-об'єктивна сторона – визначається тим, що ризик породжується процесами як суб'єктивного характеру, так і тими, що не залежать від волі чи свідомості людини [4, с. 28].

І. Івченко до основних загальних джерел ризику відносить такі:

- 1) спонтанність природних процесів і явищ, стихійні лиха;
- 2) випадковість;
- 3) наявність тенденцій, що протидіють, зіткнення суперечливих інтересів;
- 4) імовірнісний характер науково-технічного прогресу;
- 5) неповнота і невірність інформації про об'єкт, явище;
- 6) обмеженість і недостатність ресурсів;
- 7) відносна обмеженість свідомої діяльності людини, розбіжності в соціально-психологічних установках, оцінках, стереотипах поведінки [4, с. 28–29].

Ми пропонуємо доповнити відповідну класифікацію такими пунктами:

а) незбалансованість основних компонентів механізму державного управління;

б) особливості функціонування ринкових економічних відносин та їх вплив на елементи надбудови суспільства.

Спираючись на запропоновану А. Дегтярем структуру процесу опрацювання ДУПР, а також беручи до уваги вищенаведені узагальнення, пропонуємо виявити ризики, що виникають в рамках кожного окремого блоку відповідного процесу.

А. Дегтяр виокремлює такі основні блоки процесу прийняття та реалізації ДУПР: 1) виникнення ситуації, яка вимагає прийняття рішення; 2) підготовка необхідної інформації; 3) підготовка та оптимізація майбутнього рішення; 4) ухвалення (вибір) рішення;

5) організація реалізації прийнятого рішення [3, с. 36]. Кожен із зазначених блоків включає в себе ряд етапів. А. Дегтяр наголошує на тому, що ці етапи не можна розглядати ізольовано один від одного, оскільки для прийняття ДУПР необхідно використовувати системний підхід. Роблячи спробу структурувати ризики відповідно до етапів системи прийняття та реалізації ДУПР, ми наголошуємо на необхідності застосування системного підходу.

Виникнення ситуації, що вимагає прийняття рішення, складається з таких етапів: 1) виникнення ситуації; 2) визначення проблеми; 3) формування вимог до інформації [3, с. 37]. На першому етапі перед суб'єктом управління стоїть завдання ідентифікувати наявну проблему та провести підготовчу роботу зі збору та обробки необхідної інформації. В умовах проблемної ситуації, що об'єктивно виникла, суб'єкт управління використовує власні творчі та аналітичні здібності, формулюючи управлінську мету, за умов досягнення якої проблемну ситуацію буде вирішено. На цьому етапі суб'єкт управління стикається з двома групами ризиків: 1) ризиками, що передують процесу прийняття та реалізації ДУПР; 2) ризиками, що виникають на першому етапі процесу прийняття та реалізації ДУПР. До першої групи ризиків належать такі, що зумовлюють виникнення самої проблемної ситуації. Суворе середовище невизначеності породжує ряд глибинних протиріч суспільно-господарських відносин, які, за законами діалектики, формують конфліктні проблемні ситуації. За цих умов перед суб'єктом управління постає необхідність, якщо не тотальної ліквідації проблеми, то часткового поліпшення існуючого стану відповідно до чинного законодавства, стратегії розвитку держави, інтересів громадян тощо. На етапі усвідомлення та ідентифікації проблеми перед суб'єктом управління додатково постає друга група ризиків. Ризики, що виникають на першому етапі процесу прийняття та реалізації ДУПР, являють собою зовнішні (зобов'язані своїм виникненням зовнішньому середовищу, наявні на всіх етапах процесу прийняття та реалізації ДУПР) та внутрішні (зумовлені діяльністю самого суб'єкта управління та особливостями функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР). До зовнішніх ризиків цього етапу відносимо: політичні, економічні, демографічні, соціальні, географічні, екологічні тощо. До внутрішніх ризиків належать такі: 1) інформаційний ризик (можливість відхилення через недостатність та/або невірність інформації); 2) ризик цілепокладання (можливість некоректної постановки управлінської мети); 3) ризик тайм-менеджменту (ймовірність запланованого або випадково-

го “затягування” етапу до стану втрати актуальності питання чи прояву негативних/позитивних наслідків проблеми).

Етап підготовки необхідної інформації зводиться до безпосереднього збору, обробки та оцінювання інформації. До внутрішніх ризиків відповідного блоку слід відносити інформаційний ризик, а також людський фактор.

Третій блок процесу опрацювання ДУПР – підготовка варіантів рішень – включає в себе такі етапи: визначення альтернативних варіантів рішень, критеріїв, аналіз можливих наслідків. Цей етап системи прийняття та реалізації ДУПР характеризується появою ризиків керування, до яких відносяться: ризик цілепокладання, ризик менеджменту (можливість неправильних дій у процесі досягнення поставлених цілей із використанням визначених інструментів).

Ризик менеджменту включає ризик вивчення і ризик дій. Ризик вивчення визначається тим, що не можна ефективно керувати й оцінювати ризик керування об'єктом, про яке в суб'єкта управління існують дуже нечіткі, неструктуровані уявлення. Ризик дій пов'язаний із можливістю прийняття небезпечних рішень і виникнення ризику в процесі виконання цих дій. Цей ризик зумовлений тим, що будь-яке управлінське рішення реалізується в умовах, першу частину яких можна вважати визначеними (детермінованими), другу – випадковими, а третю – невизначеними. Випадковість і невизначеність умов і ситуацій керування можуть призводити до негативних відхилень. Можна стверджувати, що чим більша частка випадкових і невизначених умов прийняття рішень, тим вищий ризик прийняття і реалізації небезпечних рішень. Таємниця і конфіденційність збільшують невизначеність умов прийняття рішень [4, с. 61–62].

Особливо небезпечним на цьому етапі є людський фактор. Він може проявлятися в ризиках домінування суб'єктивного над об'єктивним, заангажованості суб'єкта управління тощо.

Четвертий блок процесу опрацювання ДУПР зводиться до прийняття рішення та складається з таких етапів: ухвалення рішення та доведення його до виконавців. Внутрішні ризики цього етапу пов'язані з можливістю втрати суттєвої частини інформації в процесі її передачі від одного суб'єкта управління до іншого (від особи, що приймає ДУПР, до виконавця). А також існує вірогідність суб'єктивного ставлення виконавця до ухваленого ДУПР (негативної оцінки ухваленого ДУПР, нерозуміння суті ДУПР або надмірного фанатичного захоплення

ухваленим рішенням тощо). В цьому випадку реалізація ДУПР значною мірою ускладнюється.

Завершує процес опрацювання ДУПР блок під назвою “Організація реалізації прийнятого рішення”, що включає організацію реалізації рішення, моніторинг реалізації рішення, оцінювання рішення та отриманих результатів. На цьому етапі актуальності набувають економічні ризики, до яких належать відсутність або недостатність ресурсів, інфляційні ризики, кредитні ризики тощо. Також на етапі реалізації ДУПР існує вірогідність неприйняття цього рішення з боку різних соціальних груп населення. Цей ризик пов'язаний із масовим проявом невдоволення у формі мітингів, компаній, протестів тощо. До політичних ризиків належить негативний вплив загальної політичної ситуації на результат ДУПР. Також прийняття та реалізація ДУПР значною мірою залежить від імовірності внесення змін у чинне законодавство країни або прийняття іншого ДУПР, що суперечить відповідному. Однак політичний ризик пов'язаний не лише з конкретною країною, на поліпшення становища якої спрямовані ДУПР, що ухвалюються. В цьому випадку має місце і вплив з боку інших країн світу, регіонів і навіть геополітичний фактор. Наступною групою ризиків є технічні ризики. В контексті державного управління технічні ризики визначаються використанням та освоєнням новітніх технологій та техніки, підвищенням продуктивності праці, рівнем організації системи безпеки, системи будівельно-монтажних та експлуатаційних робіт тощо. Наступними групами ризиків є інформаційний ризик, природний ризик (у тому числі ризик форс-мажорних обставин) та галузевий ризик (що визначається специфікою функціонування певної галузі народного господарства, на яку спрямоване ДУПР).

Таким чином, умовно можна виділити три основні групи ризиків, що безпосередньо пов'язані з процесом прийняття та реалізації ДУПР:

1. Ризики, що передують процесу прийняття та реалізації ДУПР (ризики, що пов'язані з певною проблемою, на вирішення якої необхідно спрямувати ДУПР).
2. Ризики, що виникають у процесі прийняття та реалізації ДУПР (безпосередньо пов'язані з процесом опрацювання ДУПР).
3. Ризики, до яких призводить процес прийняття та реалізації ДУПР (одна із сторін результату реалізації ДУПР).

Графічно ризикове середовище процесу прийняття та реалізації ДУПР зображене на рис. 1.



Рис. 1. Ризик у процесі прийняття та реалізації ДУПР

Із вищенаведеного очевидно, що система прийняття та реалізації ДУПР функціонує в ризиковому середовищі. Зазначимо, що рівень ризику не є однаковим та перманентним у реальному світі. Існують ситуації підвищеної та допустимої ризикованості. Умовно можна виділити такі зони ризику в

системі прийняття та реалізації ДУПР: зона допустимого ризику, зона критичного ризику та зона катастрофічного ризику. Побудуємо криву ризику, виділимо зони ризику та відстежимо ймовірність досягнення мети в системі прийняття та реалізації ДУПР (рис. 2).

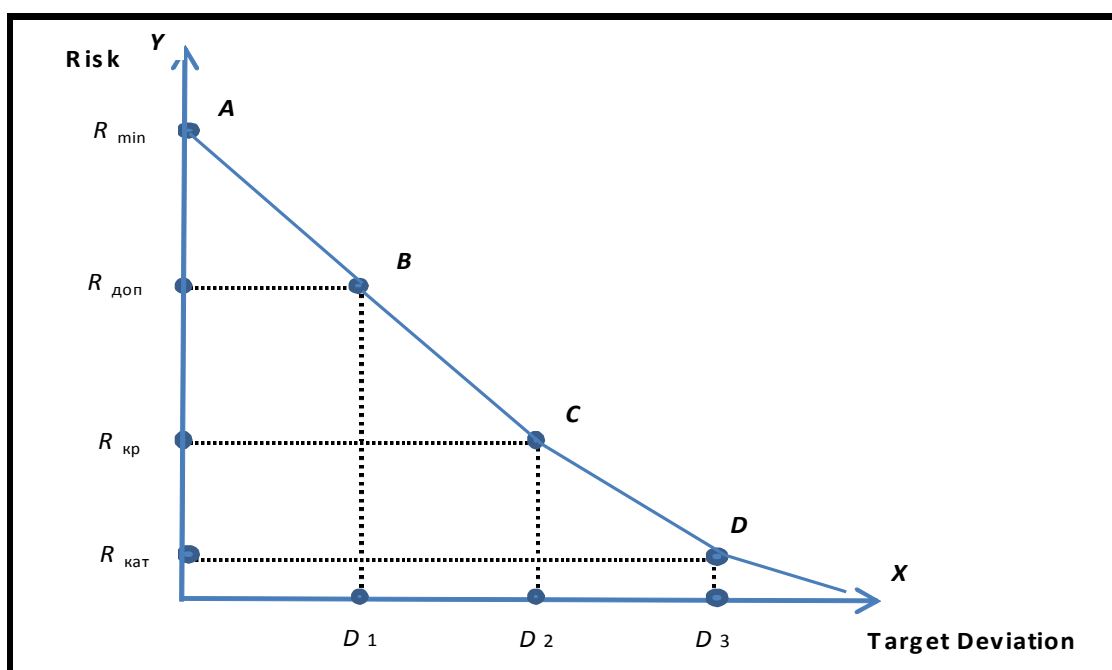


Рис. 2. Крива ризику

На осі X (Target Deviation) зображено рівень відхилення від державно-управлінської мети, на осі Y (Risk) – показники рівня ризику.

Точка A ($0; R_0$) визначає ймовірність нульового відхилення від державно-управлінської мети при мінімальному рівні ризикованості. Відповідна ситуація є винятковою та рідко зустрічається в реальному житті, адже зовнішнє та внутрішнє середовище системи прийняття та реалізації ДУПР вирізняється підвищеним рівнем ризикованості.

Точка B ($R_{\text{доп}}; D_1$) характеризується допустимим відхиленням від поставленої державно-управлінської мети в системі прийняття та реалізації ДУПР при допустимому рівні ризикованості.

Точки A і B – граничні для зони допустимого ризику.

Точка C ($R_{\text{кр}}; D_2$) відображає критичне відхилення від мети в процесі прийняття та реалізації ДУПР за умов критичного рівня ризикованості.

Точки B і C – граничні точки зони критичного ризику.

Точка D ($R_{\text{кат}}; D_3$) характеризується катастрофічним відхиленням від державно-управлінської мети в середовищі дії катастрофічного ризику.

Значення показників ризику в системі прийняття та реалізації ДУПР дає змогу сформулювати коректне судження та забезпечити здійснення прийнятого рішення.

IV. Висновки

Отже, результати дослідження свідчать про те, що сучасна система прийняття та реалізації ДУПР функціонує за умов існування ризикових ситуацій. Роль ризику в

контексті прийняття та реалізації ДУПР важко переоцінити, адже на кожному з етапів опрацювання ДУПР виникає ряд внутрішніх та зовнішніх ризиків. Диференціація ризиків за природою їх виникнення та теоретичне обґрунтування необхідності управління ризиками при прийнятті та реалізації ДУПР дасть змогу зменшити рівень відхилення від поставленої державно-управлінської мети та забезпечити оптимальні умови її реалізації.

Література

1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1977. – 382 с.

2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія / В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: монографія / А.О. Дегтяр. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2004. – 224 с.
4. Івченко І.Ю. Економічні ризики: навч. посіб. / І.Ю. Івченко. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 304 с.

УДК 351.812(477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ УКРАЇНИ НА ОСНОВІ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Сущенко Р.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Conceptual bases and features of the methodical approach to the state adjustment of the strategy of the development of the railway transport of Ukraine are considered in the article. Theoretical and practical aspects that influence the development of the railway transport are analysed, recommendations for the state adjustment of the prior long-term programs and projects of such a development are offered here.

Анотація

У статті розглянуто концептуальні основи та особливості системного підходу до державного регулювання стратегії розвитку залізничного транспорту України. Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти, що впливають на ефективність розвитку залізничного транспорту, запропоновано рекомендації щодо державного регулювання пріоритетних довгострокових програм і проектів такого розвитку.

Ключові слова

Залізничний транспорт, системний підхід, безсистемність, державне регулювання розвитку.

I. Вступ

Сучасні умови розвитку суспільства характеризуються впливом на нього світових глобальних тенденцій і факторів, які пов'язані з інтеграційними та інформаційно-комунікаційними процесами. Такі процеси не минули й залізничний транспорт України, системи і структури якого сьогодні модернізуються й адаптуються до європейських стандартів.

Для цього в Україні робиться немало: створено багато університетів управління, академій транспорту. При Державному економіко-технологічному університеті транспорту створено Науково-дослідний інститут проблем розвитку транспорту, відкриваються нові кафедри й факультети, проектні товариства, які займаються вивченням майбутньої долі залізничного транспорту та оновленням державного регулювання розвитку цієї важливої сфери економіки, проводиться маса конференцій, присвячених її реформуванню, розробляються нові концепції й моделі розвитку, перспективні програми і навіть амбітні масштабні проекти. Серед них є дуже цікаві й перспективні. Останнім часом прийнято масштабні програми, проекти, важливі державні документи, зокрема, такі:

- міжнародний проект: Магістерська програма: Інтероперабельність/взаємодія/безпека/сертифікація на міжнародному залізничному транспорті в Україні і Середній Азії /MISTIF;
- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2015 роки" від 16.12.2009 р. № 1390;
- Проект будівництва інфраструктури та оновлення рухомого складу;
- Проект побудови Бескидського тунелю (1,8 км) у Закарпатській області, який входить у п'ятий пан'європейський транспортний коридор (Італія – Словенія – Угорщина – Словаччина – Україна – Росія);

– масштабний проект, затверджений у січні 2009 р. – закупівля у вітчизняних виробників вантажних вагонів оцінюється в 6 млн у. о. (Крюківський вагонобудівний завод, ВАТ Стахановський вагонобудівний завод, ВАТ Азовмаш та ін.). З обох останніх проектів тривають тендерні процедури.

Але революційних проривів і дивовижних перетворень на залізничному транспорті не відзначається, бо всі ці кроки, на жаль, не мають системного характеру. Вони або не вписані в цілісну концепцію розвитку економіки України, або відсутня для цього дієздатна система державного управління, або не враховано скорочення протягом кризового періоду більш, ніж у три рази обсягів залізничних перевезень, нерівномірність завантажень та знос до критичної межі активної частини залізничного транспорту.

У зв'язку із вищевикладеним при розробленні Генеральної схеми розвитку залізничного транспорту України у визначенні організаційно-технологічних заходів розвитку утворилася парадоксальна й тривожна ситуація, пов'язана з порушенням системного підходу до управління розвитку залізничного транспорту. З одного боку, стабільні формальні показники – багато захищених докторських і кандидатських дисертацій з державного управління, сотні нових підручників і монографій – свідчать про поступальний розвиток теорії управління, але з іншого – діє протилежна тенденція – знижується динамізм змін у перевезеннях, культура й результативність державного регулювання розвитку залізничної сфери. Це пояснюється тим, що теоретичне уявлення про значення системного розвитку у багатьох державних діячів більш інерційне, консервативне, заштамповане порівняно з реальним функціонуванням залізничного транспорту на сучасному етапі розвитку країни.

Втім, під впливом глобалізаційних процесів, що відбуваються в усіх сферах українського суспільства, управління залізничною сферою має більш оперативно зазначати суттєвих змін, зорієнтованих на досягнення європейських та світових стандартів. Цьому мають оперативно сприяти державна політика у визначенні цілей, особливостей та основних принципів розвитку галузі, підвищення ефективності державного управління її розвитку з урахуванням цілісного та системного підходу.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити особливості державного регулювання стратегії розвитку залізничного транспорту України на основі системного підходу.

III. Результати

Щоб прискорити економічні перетворення в залізничній галузі, сприяти її подаль-

шому розвитку, необхідно бути готовими до науково-теоретичного переосмислення змісту й сутності системних змін у стратегії управління та регулювання залізничного транспорту.

У контексті окресленої проблематики нас цікавитиме ґрунтовне й детальне наукове пояснення сутності самих понять “система”, “безсистемність”, “системний підхід до державного регулювання розвитку залізничного транспорту”, їх генезис, можливості застосування в державному управлінні.

“Система” (від гр. *systema* – ціле, складене із частин; з'єднання) – це безліч елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, та утворюють певну цілісність, єдність. У “Великій радянській енциклопедії”, зазначається, що поняття “система” в результаті тривалої історичної еволюції із середини ХХ ст. стає одним із ключових філософсько-методологічних і спеціально-наукових понять. У сучасному науково-технічному знанні розробка проблематики, пов'язаної з дослідженням і конструюванням систем різного роду, проводиться в рамках системного підходу, загальної теорії систем, різних спеціальних теорій систем, у кібернетиці, системотехніці аналізу тощо.

Перші уявлення про “систему” з'явилися в античній філософії, що висунула онтологічне тлумачення “системи” як упорядкованості й цілісності буття. У давньогрецькій філософії й науці (Арістотель, Евклід, Платон) розроблялася ідея системності знання (аксіоматична побудова логіки, геометрії). Сприйняті від античності уявлення про системність буття розвивалися як у системно-онтологічних концепціях Г. Лейбніца й Б. Спінози, так і в дослідженнях з наукової систематики XVII–XVIII ст., що прагнула до природного (а не телеологічного) тлумачення системності світу (наприклад, класифікація К. Ліннея). У філософії й науці нового часу поняття “система” використовувалося у дослідженні наукового знання; при цьому спектр пропонуваніх рішень був дуже широкий: від заперечення системного характеру науково-теоретичного знання (Е. Кондильяк) до перших спроб філософського обґрунтування природи систем знання (І. Ламберт та ін.) [1, с. 463].

Системи мають найрізноманітніші форми. Деякі науковці виділяють економічні, технологічні, біологічні, соціальні й педагогічні системи. Під системою мається й на увазі сукупність елементів, що взаємодіють між собою і є цілісним утворенням, яке має інші властивості порівняно з її елементами [2, с. 66].

В. Афанасьєв, визначає систему як “сукупність об'єктів, взаємодія яких викликає появу нових інтегративних якостей, не влас-

тивих окремо взятим компонентам, що утворюють систему” [3, с. 99]. На підставі аналізу праць провідних системологів (С. Архангельський, Ю. Бабанський, В. Беспалько, М. Данилов, Т. Ільїна, Ф. Корольов, А. Куракін, Л. Новікова, Б. Юдін) можна зробити висновок, що система активно впливає на свої компоненти, перетворюючи їх відповідно до власної природи. Щоб усебічно пізнати систему, потрібно, насамперед, вивчити її внутрішню будову, тобто встановити, з яких компонентів вона утворена, які її структура й функції, а також сили, фактори, що забезпечують її цілісність, відносну самостійність [3, с. 100]. Застосування поняття “система” актуальне практично у всіх сферах управлінської, наукової й практичної діяльності: від економіки, фізики до теорії управління залізничним транспортом. Питаннями визначення властивостей компонентів системи та їх впливів на придбання нових якостей і властивостей усієї системи займалися Ю. Бараш, Й. Блауберг, Л. Блюменфельд, М. Макаренко, В. Макаров, Т. Мукмінова, І. Садловська, В. Садовський, А. Сараєв, Д. Тимоха, В. Тюхтін, О. Уйомов, Б. Юдін та ін. Завдяки їх працям було розроблено основні вимоги системного підходу, окреслено шляхи та можливості його застосування в різних сферах наукового пізнання як сукупність об’єктів, їх станів і зв’язків між ними, що в певному семантичному контексті логічно сприймається як єдине ціле.

Поняття “системний підхід” засноване на аналізі дослідження систем. У “Великій радянській енциклопедії” “системний підхід” описується як напрям методології спеціально-наукового пізнання й соціальної практики, в основі якого лежить дослідження об’єктів як *систем*. Системний підхід сприяє адекватній постановці проблем у конкретних науках і виробленню ефективної стратегії їх вивчення. Методологія, специфіка системного підходу визначається тим, що він орієнтує на розкриття *цілісності* об’єкта і механізмів, що його забезпечують, на виявлення різноманітних типів зв’язків складного об’єкта й зведення їх у єдину теоретичну картину [1, с. 476].

У “Філософському словнику” визначення системного підходу трактується як методологічний напрям у науці, основне завдання якого полягає в розробці методів дослідження й конструювання складноорганізованих об’єктів – систем різних типів і класів.

У системному підході аналізований об’єкт розглядається як певна множинність елементів, взаємозв’язок яких обумовлює її цілісні властивості. Основний акцент робиться на виявленні різноманіття зв’язків і відносин, що мають місце як усередині досліджуваного об’єкта, так і в його взаєминах із зовнішнім оточенням, середовищем. Вла-

стивості об’єкта як цілісної системи визначаються не тільки й не стільки підсумовуванням властивостей його окремих елементів, скільки властивостями його структури, особливими системоутворювальними, інтегративними зв’язками розглянутого об’єкта. Системний підхід є теоретичною й методологічною основою системного аналізу [4, с. 231].

Використання системного підходу дає можливість дослідникові визначити компоненти системи (у нашому випадку системи державного регулювання розвитку залізничного транспорту), виявити ієрархію компонентів, зміст, взаємозв’язки всередині системи й щодо зовнішніх факторів.

На основі багатьох досліджень системології відбулось виділення управлінських систем із ряду систем соціальних шляхом виявлення їх якісної своєрідності, специфічних характеристик [5, с. 49].

Аналіз розвитку системного підходу в залізничній сфері країн СНД показав, що перші праці, присвячені можливостям використання системного підходу в наукових дослідженнях, головним чином, містили докази того, що управління залізничним транспортом теж має системну природу, на підставі чого виводилася можливість і необхідність застосування системного підходу до планування його розвитку, організації, стимулювання розвитку й контролю [6, с. 49].

Розробленням методології системного підходу до державного управління займалися В. Афанасьєв, В. Беспалько, Т. Ільїна, Г. Козаченко, Ф. Корольов, Н. Кузьміна, А. Луньов, Н. Нижник, Г. Попов, А. Решетніченко, А. Саранов, С. Серьогін, А. Сидоркін та ін. Основним напрямом досліджень цих авторів було визначення особливостей управлінських явищ і процесів як об’єктів системного дослідження, як процесу цілеспрямованого впливу суб’єкта управління на об’єкт для забезпечення його ефективного функціонування й розвитку.

Але ж ми виходимо з інших позицій у ставленні до цього важливого питання, а саме: рівень системності в організації розвитку залізничного транспорту може, за певних умов, стати одним з істотних показників рівня розвитку не тільки залізничної сфери, а й життя суспільства в цілому.

У своїх працях деякі автори, розглядаючи залізничний транспорт як об’єкти застосування системного підходу, відзначають, що при цьому “варто враховувати всі фактори, що впливають на систему в цілому, але, особливо, виділяючи фактори, які піддаються впливам керівника або особи, що здійснює керування” [5, с. 51]. Державне регулювання такої системи припускає діагностичну постановку цілей. Мається на увазі, що вихідні поняття, якими позначається

мета, мають бути точно визначені, виміряні й співвіднесені з певною шкалою розвитку залізничного господарства. У цьому випадку на виході з'являється можливість співвіднести цілі й результати, зробити висновок про ефективність функціонування залежно від величини розбіжності поставлених цілей і отриманих результатів [5, с. 56].

Отже, системний підхід до державного управління розвитку будь-якої сфери економіки, за С. Сєрьогіним, слід розглядати як усвідомлену методологічну позицію, засновану на розгляді об'єктів вивчення у вигляді систем, тобто сукупності елементів, пов'язаних взаємодією, і таких, що виступають як єдине ціле. Тому цілком зрозуміло, чому сучасна вітчизняна наука визначає державне управління як організовану систему регуляції розвитку суспільства, як систему механізмів його гармонізації, як систему механізмів впливу на характер і напрям соціальних змін [7, с. 552].

Незважаючи на те, що світова та вітчизняна наука нагромадила величезний обсяг знань із питань державного управління, в Україні історично склалися два принципово відмінні підходи до дії державних управлінських механізмів: *стихийний*, у якому яскраво виражені переважна дія і роль випадкових факторів впливу, та *свідомий* – як організаційний, регуляційний, науково обґрунтований вплив держави на розвиток будь-якої сфери життєдіяльності країни залежно від розгортання змін у часі та просторі.

Що, у зв'язку із цим, відбувається сьогодні? Залізничний транспорт в Україні опинився на перетині кількох величезних реформаційних процесів. З одного боку, країна швидко просувається шляхом розбудови демократичної держави та соціально орієнтованої економіки, а з іншого – євроінтеграційні прагнення України стимулюють посилену увагу до вивчення європейського досвіду реформування державного регулювання залізничного транспорту, намагання брати активну участь у процесі європейської та світової інтеграції, що потребує відповідної зміни існуючих ціннісних орієнтирів та моделей управлінської діяльності (І. Василенко, Н. Гнидюк, В. Євдокимов, Ж. Зіллер, К. Кенинг, А. Оболонський, К. Стабаєв, Р. Стабаєва, Е. Уткін та ін.).

Але ж і в самій Європі, не дивлячись на порівняно ідентичні вихідні умови європейських залізниць, розроблених принципів їх реформування, закріплених у директивних документах Євросоюзу, розвиток залізничної сфери в багатьох країнах відбувається теж по-різному.

Втім, досвід світової практики, зокрема Франції, показав: випереджального, гарантованого й стійкого розвитку залізничного транспорту можна досягти тільки за умови

підвищення управлінської компетентності, цілеспрямованого впливу держави на ефективне використання всіх факторів розвитку, найбільш повне врахування змін у навколишньому середовищі.

Це означає, що таке завдання можна вирішити тільки за допомогою підвищення управлінської здатності держави, рішучих кроків у напрямі *системного* реформування управління й регулювання розвитку залізничної сфери України, зокрема, розвитку її масштабних, пріоритетних об'єктів.

Користуючись наведеним понятійним апаратом системного ставлення до розроблення майбутніх наукових прогнозів, маємо можливість переконатись, чому більшість дослідників проблем розвитку залізничного транспорту розглядають здебільшого або суто обмежений спектр проблем управління ним (організаційний, економічний, технічний, виробничий тощо), які знаходяться в колі їх наукових інтересів, або фундаментальні питання загальнодержавного характеру.

Але ж залізничний транспорт є не тільки базовою галуззю економіки, її "кровоносною системою", він впливає на все життя держави, сприяючи міжрегіональним та міжнародним культурним зв'язкам, соціальним перетворенням, міжнародному туристичному співробітництву, торгівлі тощо.

Недооцінювання цього об'єктивного фактора породжує безсистемність у державному регулюванні розвитку залізничного транспорту. Зупинимось на цьому питанні детальніше.

Безсистемність у державному регулюванні полягає в тому, що зусилля міністерства в основному спрямовані на розв'язання дрібних, поточних проблем, а сил і засобів на стратегічний розвиток не залишається.

Однак, масштабні проекти, їх реалізація вимагають від початку до кінця системного комплексного аналізу можливих існуючих та майбутніх ризиків у виконанні запропонованої програми чи проекту, врегульованості правового статусу Укрзалізниці, пов'язаних із невідкладністю його вирішення тощо. Має значення стратегія державного управління щодо грамотного й оптимального визначення показників внутрішнього середовища в транспортній системі, її якісних особливостей, етапів розвитку, змісту науково вивіреної копійки підготовчої роботи, аналізу кількісних і якісних показників динаміки розвитку залізничного транспорту на загальнодержавному рівні. Має значення в системному підході до регулювання розвитку залізничного транспорту й часова синхронізація управлінських функцій, пошук альтернативних шляхів розвитку.

Наші дослідження показали, що безсистемність у застосуванні механізмів держав-

ного управління породжує нечіткість навіть у визначенні науково обґрунтованих пріоритетних цілей та об'єктів розвитку, нерозуміння важливості в них фундаментального й прикладного, що свідчить про непідготовленість реформ і проектів до практичної реалізації.

Помітним є явище, коли традиційні механізми регулювання та вдосконалення реалізації цих процесів не сприяють консолідації наукової думки, що інколи призводить не до розвитку, а до поглиблення кризових явищ у залізничній сфері. Однак, доведено, що державне регулювання будь-якої нової програми чи об'єкта здійснюється лише тоді, коли всі життєві явища, відносини, процеси реально зберігаються, розвиваються, набувають нових позитивних якостей. Тільки таке державне управління сприяє розвитку, заслуговує на визнання, його можна вважати зразковим.

Відомий російський учений, дослідник теорії державного управління Г. Атаманчук своєю багаторічною науковою працею довів, що саме від такого управління залежить прорив в усіх сферах суспільства: "Неважко знайти певний взаємозв'язок між станом і потенціалом управління, з одного боку, і динамікою розвитку того або іншого суспільства – з іншого. Де управління "дрімає" або безпорадне, там і суспільство в усіх своїх сферах перебуває в застої, розвалі, конфліктах, відсталості й зашкарублості, – притому, що чітко впадає в око: прориви в інших напрямках людської творчості не заміняють актуальності і необхідності сильного управління, достатнього для проривів саме тут" [10, с. 79]. При цьому принципово важливо, щоб відбувся саме прорив, а не розрив історичного ланцюга розвитку, відмова від минулої культури, руйнування створеного століттями.

Практикою достеменно доведено: ті галузі економіки, які навчилися ефективно управляти цими процесами, доцільно використовувати людський ресурс, досягають сьогодні величезних успіхів у її розвитку. Як зазначають учені, сліпе копіювання реформ інших країн, іншої системи розвитку залізничного транспорту, яким би прогресивним він не був, не забезпечить досягнення позитивних результатів через значну розбіжність між соціально-економічною ситуацією, історико-культурними традиціями й менталітетом людей у нашій державі та країнах Європи.

Водночас, вказує В. Компанієць, усе більше нівелюється суто національна обмеженість цього процесу, оскільки залізничники України мають фахово й високопродуктивно працювати не тільки у своїй країні, а й відповідати вимогам світових ринків праці. Цим зумовлена актуальність проблеми мо-

дернізації управління розвитку залізничного транспорту України з метою наближення його до загальноєвропейських стандартів з одночасним урахуванням наукового потенціалу та практичного національного досвіду.

На думку дослідника, сьогодні доцільно розробити і впровадити концепцію створення критичного управлінського потенціалу управлінців, які будуть знати, розуміти та свідомо впроваджувати в систему управління модель духовно-морального менеджменту. Вона має бути спрямована на зміну свідомості управлінців і формування інтелектуальної моделі духовно-морального менеджменту. Вважаємо за доцільне впроваджувати його в повному обсязі у систему підготовки та перепідготовки фахівців, у першу чергу, управлінців залізничного транспорту [11, с. 42].

Враховуючи побажання вітчизняних і зарубіжних дослідників проблеми, ми поцікавились, як у різні часи, так і сьогодні, у сучасних непростих ринкових умовах, один із найдинамічніших секторів української економіки залізнична галузь демонструє високі кількісні темпи зростання масштабів своєї діяльності і справляє істотний вплив на соціально-економічний розвиток країни, виступаючи найважливішим знаряддям ринкових перетворень, фактором розвитку економіки, засобом її регулювання.

Виявилось, що важливим показником та особливістю результативності сучасних управлінських інновацій у залізничній сфері є бачення громадян як клієнтів, інтересам яких має бути підпорядкована вся управлінська діяльність держави. З огляду на цей інноваційний принцип, всі елементи системи державного управління трансформуються настільки комплексно й системно, що навіть без особливих заходів і державних документів та приписів, вагомим вказівкам на залізницях відбуваються становлення клієнталістської моделі державного управління, демократичної й відкритої для суспільства системи державного регулювання залізничного транспорту, розвиток людського потенціалу, неупереджений позитивний резонанс працівників залізничного транспорту на управлінські рішення.

Але не слід забувати, що в сучасній Європі такий підхід до управління розвитку залізничного транспорту постійно підтримується, підтверджується, доповнюється системними інноваціями в оновленні державного управління, який розглядається як системний інноваційний процес і сприймається як відносно малодосліджена наукова проблема.

Успішні інноваційні трансформації європейських систем державного управління охоплюють:

- скорочення державного апарату та позбавлення чиновників пільг;

Держава та регіони

- заходи з надання гнучкості управлінню фінансами;
- реорганізацію керівництва міністерствами: замість політичних керівників – жорсткі управлінці;
- конкуренцію серед фінансованих державою послуг, що дає змогу користувачам здійснювати економічно ефективний вибір; конкуренцію в межах державної адміністрації для забезпечення додаткових послуг для громадян;
- надання державних коштів за результатами діяльності [12, с. 35];
- формування певного типу державно-управлінської відповідальності, що включає відповідальність за об'єктивність та своєчасність надання інформації про результати аналітичного аналізу коротко- та довгострокових планів уряду;
- наявність організованої системи зв'язків про системне проектування, збільшення пропускних можливостей каналів обміну в процесі прийняття державно-управлінських рішень за результатами впровадження державних програм та ефективності елементів стратегічного планування розвитку;
- створення в процесі реорганізації нових органів виконавчої влади, незалежних від міністерств тощо [13, с. 60].

Враховуючи означені підходи та тенденції, будуючи модель регуляційного впливу держави на розвиток залізничного транспорту України, ми спиралися на такі важливі управлінські функції, як:

а) цілевизначальна (мотивація досягнення цілі);

б) аналітико-прогностична (визначення та обґрунтування правильних висновків щодо можливостей розвитку залізничної сфери. Без діагностики, глибокого вивчення й усебічного розкриття вже напрацьованого досвіду не можна вийти на стійкий шлях розвитку);

в) планувально-проектувальна (прогнозування доцільної стратегії й тактики розвитку залізничного транспорту);

г) організаційно-впроваджувальна (створення ситуацій випереджального розвитку, його матеріально-технічне, інформаційне та науково-методичне забезпечення, використання дієвих механізмів оновлення управлінського досвіду, у тому числі й світового, підвищення продуктивності праці за рахунок сучасних високих технологій, надання найбільш раціональних й ефективних транспортних послуг);

д) стимулювально-контрольна (створення додаткових стимулів та розроблення доцільних засобів контролю за розвитком, досягненням його цілей);

е) оцінювальна (з урахуванням цілі розвитку та поставлених пріоритетних завдань);

ж) постановка більш складної й гідної мети подальшого випереджального руху й розвитку.

IV. Висновки

Відповідно до логіки викладеного, приходимо до висновку про те, що і держава, і суспільство мають системно формувати суспільне замовлення на розвиток залізничного транспорту, який за своїми властивостями має відповідати заданим потребам споживачів транспортних послуг не тільки як галузь, що перевозить вантажі та населення, а, в першу чергу, як міжгалузєва система, що покращує умови життєдіяльності людей і господарювання. Успіх державного управління цими процесами нині і в майбутньому залежить від урахування всіх основних найважливіших факторів трансформації транспортної галузі, які можна об'єднати в чотири групи:

- *економічні* – пов'язані з економічною трансформацією, розробленістю та відпрацюванням механізму практичної взаємодії науки, виробництва й органів державного управління залізничним комплексом, наявністю інформаційно-консультативних центрів та економічного аналізу ринкових новин, механізмів освоєння перспективних вітчизняних і зарубіжних технологій державного управління тощо;
- *адміністративні*, що включають знання про сукупність розпоряджень органів виконавчої влади щодо існуючих проблем у розвитку залізничної сфери, підвищення конкурентоспроможності послуг, розвитку свободи економічної діяльності тощо;
- *соціальні*, пов'язані з розвитком соціальної інфраструктури, якістю трудового життя залізничників, задоволеністю працівників транспорту роботою адміністрації та безпосереднього керівництва, можливістю формування механізмів соціального захисту працівників залізниці, наявністю соціальних резервів, страхових, консультаційних, інвестиційних та інших інститутів у зв'язку з підвищенням соціальних стандартів, оплати праці, пенсійного забезпечення, охорони здоров'я, культури, освіти, соціальної підтримки, транспортного обслуговування, прийняттям Стратегії економічного та соціального розвитку України "Шляхом європейської інтеграції на 2004–2015 роки";
- *психологічні*, що передбачають урахування специфіки праці на залізниці, оцінювання людського капіталу, організаційної культури, творчого потенціалу, інвестицій у людський капітал, морально-психологічний клімат, реалізацію соціа-

льної відповідальності, професійної позиції в реалізації цілей і завдань, стилю управління та заохочення, максимально ефективного використання досягнень інших залізниць, з якими встановлюються й підтримуються тісні зв'язки, духовних інтересів і потреб; повага до людини, її статусу (творчого, статусного, особистісного, можливість професійного зростання), швидка адаптація до змін зовнішнього середовища, ціннісна єдність та співпраця.

Література

1. Большая советская энциклопедия. – М. : Большая Советская Энциклопедия. – 1997. – Т. 23. – 567 с.
2. Основы менеджмента : учеб. пособ. для вузов / [О.А. Зайцева, А.А. Радугин, К.А. Радугин, Н.И. Рогачева] – М. : Центр, 1998. – 432 с.
3. Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании / В.Г. Афанасьев // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 99–100.
4. Философский словарь / [под ред. И.Т. Фролова]. – 4-е изд. – М. : Политиздат, 1981. – 445 с.
5. Кузнецова А.Г. Развитие методологии системного подхода в отечественной педагогике : монография / А.Г. Кузнецова. – Хабаровск : Изд-во ХК ИППК ПК, 2001. – 152 с.
6. Коваль Т.І. Теоретичні та методичні основи професійної підготовки з інформаційних технологій майбутніх менеджерів-економістів : дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.04 // Т.І. Коваль ; АПН України ; Інститут педагогічної освіти і освіти дорослих. – К., 2008. – 572 с.
7. Теория управления: социально-технологический подход : энциклопедический словарь / [под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева]. – М. : Муниципальный мир, 2004. – 672 с.
8. Решетніченко А.В. Теорія управління соціальним розвитком : українсько-англійський глосарій / А.В. Решетніченко, С.М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАУДУ, 2005. – 144 с.
9. Доманский В. Международный опыт реформирования железных дорог на пути их приватизации и развития рыночных отношений / В. Доманский // Залізничний транспорт України. – 2008. – № 5.
10. Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г.В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2002. – 567 с.
11. Компанієць В.В. Система якості управління (менеджменту) на залізничному транспорті: концептуальні підходи та методика оцінки “людської складової” / В.В. Компанієць // Залізничний транспорт України. – 2009. – № 3. – С. 42–47.
12. Кенинг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики / К. Кенинг // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 2. – С. 34–40.
13. Хачатурян Х. Переорієнтація державного управління України на потреби громадян: нова європейська модель / Х. Хачатурян // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Серьогін (гол. ред.) та ін. – Д. : ДРІДУ НАУДУ, 2006. – Вип. 2. – 296 с.

УДК 35.08

ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ РОБОТИ З ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ БЮРО З МИТНИХ ПИТАНЬ ТА ОХОРОНИ КОРДОНІВ США)

Таранова С.В.

головний спеціаліст відділу міжнародних зв'язків
Академія митної служби України

Annotation

In the article foreign experience of staff relations at the governmental authorities (by the example of the U.S. Customs and Border Protection) is considered. Characteristic, official duties, pre-employment requirements and benefits of public position – the U.S. Customs and Border Protection officer are given.

Анотація

У статті розглянуто зарубіжний досвід роботи з персоналом в органах державної

влади (на прикладі Бюро з митних питань та охорони кордонів США). Наведено характеристику посади, посадові обов'язки, вимоги до кандидатів на посаду та правові гарантії соціального захисту державного службовця – офіцера Бюро з митних питань та охорони кордонів США.

Ключові слова

Органи державної влади, робота з персоналом, посадові обов'язки, посада, державний службовець.

I. Вступ

Сучасна система державного управління в нашій країні залишається недостатньо ефективною і тому потребує реформування. Одним із напрямів її реформування є підвищення ефективності, професіоналізму та компетентності її кадрового забезпечення. Аналіз передового досвіду держав світу в системах державного управління та роботи з персоналом в органах державної влади дає можливість запровадження його кращих результатів в Україні. На сьогодні за оцінками Всесвітньої митної організації, Бюро з митних питань та охорони кордонів США – Митна служба США – є одним із найбільш розвинутих і професійних секторів структури державного управління в США. Причому посада офіцера Бюро з митних питань та охорони кордонів США має найкращу репутацію, найвищий авторитет серед посад федеральних правоохоронних органів США. Саме тому вважаємо доцільним проведення аналізу досвіду роботи з персоналом митної служби США з метою дослідження можливостей його впровадження в Україні.

Вивченням проблем кадрового забезпечення органів державної влади та правового й соціального захисту державних службовців займалися такі українські вчені, як С.Д. Дубенко, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, В.М. Олуйко, С.М. Серьогін, А.С. Сіцинський, зокрема працівників митних органів – І.М. Коросташова, Ю.Д. Кунєв, Н.А. Липовська, А.В. Мазур, А.П. Павлов, І.В. Тулянцева, Є.С. Черноног, С.П. Шапошнік, В.І. Щербіна [1–5]. Але на сьогодні, в умовах глобалізації соціальних, економічних процесів та тяжіння до стандартизації діяльності в системах державного управління актуалізується питання вивчення та впровадження позитивного зарубіжного досвіду у вітчизняну практику. Одним із визнаних осередків прогресивної організації системи державного управління є США, зокрема, це стосується органів влади, які забезпечують питання національної безпеки. У цьому контексті посадові обов'язки, вимоги до кандидатів на посаду та правові гарантії соціального захисту офіцера Бюро з митних питань та охорони кордонів США є недостатньо вивченими, саме це й актуалізує проблематику нашого дослідження.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз можливостей імплементації досвіду роботи з персоналом в органах державної влади США, зокрема, Бюро з митних питань та охорони кордонів США.

III. Результати

Після терористичних актів 11 вересня 2001 р. відбулась реорганізація інфраструктури Митної служби США: разом із Міністерством сільського господарства США та де-

якими іншими департаментами було утворено Бюро з митних питань та охорони кордонів США (*Bureau of Customs and Border Protection (CBP)*). Сьогодні, перебуваючи у складі Департаменту національної безпеки США, воно є однією з найбільших та комплексних агенцій, основними завданнями якої є запобігання тероризму та проникненню в США терористичної зброї, регулювання і спрощення міжнародної торгівлі, стягування митних платежів, захист торговельного законодавства й економічних інтересів США.

Штат Бюро з митних питань та охорони кордонів США становить понад 56 тис. працівників, серед яких більше 20 тис. офіцерів, 18 тис. агентів прикордонного патруля, близько 1000 пілотів, понад 2200 спеціалістів із сільського господарства та багато інших спеціалістів, а також технічний та обслуговуючий персонал.

Розглянемо детальніше характеристики найчисленнішої посади – офіцера Бюро з митних питань та охорони кордонів США, яка має найкращу репутацію у федеральних правоохоронних органах США.

Офіцер Бюро з митних питань та охорони кордонів США, на відміну від аналогічної посади в Державній митній службі України, вважається офіцером федеральних правоохоронних органів й уповноважений виконувати свої обов'язки відповідно до законодавства США та правових норм Департаменту національної безпеки США.

Згідно із класифікацією посад державних службовців США, при прийнятті на роботу офіцеру Бюро з митних питань та охорони кордонів США присвоюється п'ятий або шостий ранг залежно від загального стажу роботи з окладом у розмірі понад 31 або 38 тис. дол. США на рік, відповідно (станом 01.01.2009 р.). Можливим є просування по службі до одинадцятого рангу (56 тис. дол. США на рік). На жаль, посадові оклади в Україні набагато нижчі.

Охарактеризуємо посадові обов'язки офіцера Бюро з митних питань та охорони кордонів США.

Первинний обов'язок офіцера Бюро з митних питань та охорони кордонів США (далі – офіцер) – це визначення та запобігання проникненню в США терористів, терористичної і зброї масового знищення.

Офіцери виконують свої обов'язки більше, ніж у 300 портах в'їзду, розміщених в аеропортах, морських портах і сухопутних пунктах пропуску на всій території США, включаючи кордони з Канадою та Мексикою. Ці порти в'їзду є передовою лінією захисту проти терористичного втручання й кримінальної діяльності, такої як торгівля наркотиками, відмивання грошей, нелегальний в'їзд, незаконне ввезення зброї, контрабанда забороненими товарами та порушен-

ня законодавства США. Не кожен зможе виконувати цю роботу. Офіцери здійснюють свою антитерористичну та антиконтрабандну діяльність спільно з ФБР та іншими правоохоронними агенціями, що часом передбачає короткотермінові закордонні відрядження.

Посадові обов'язки офіцера включають:

- відігравання ключової ролі в антитерористичній діяльності Бюро з митних питань та охорони кордонів США;
- виконання фізичної перевірки та контролю пасажирів, вантажів і транспортних засобів у міжнародних аеропортах, морських портах і сухопутних пунктах пропуску;
- використання прогресивних технологій разом із традиційними методами перевірки та контролю;
- співпраця зі своїми колегами та офіцерами інших правоохоронних органів США.

Як офіцер федеральних правоохоронних органів США, офіцери Бюро з митних питань та охорони кордонів США мають бути одягнені у форму, носити вогнепальну зброю та працювати, якщо потрібно, в позачерговий час. Певна частина особового складу є кінологами (працюють із дресируемими собаками).

Претендент на посаду офіцера має задовольняти таким вимогам:

- бути громадянином США та проживати в США;
- бути здатним пройти повну перевірку автобіографічних даних, медичне обстеження, бути придатним до служби та пройти тест на вживання наркотиків;
- мати стан здоров'я, достатній для виконання фізичних навантажень, іноді в суворих умовах;
- мати діючі водійські права;
- бажати носити форму та працювати за змінним графіком;
- мати людські якості для ввічливої взаємодії з пасажиром;
- бути віком не старше 37 років.

Бюро з митних питань та охорони кордонів США бере на службу привабливих чоловіків та жінок із гарним характером і самомотивацією, адже через те, що офіцер постійно взаємодіє з пасажиром, він має бути спокійним, терплячим, уважним та розсудливим. Він також повинен мати високі розумові здібності.

Взагалі офіцер має відповідати певним стандартам зовнішнього вигляду. Це тісно пов'язано із завданнями та традиціями Бюро з митних питань та охорони кордонів США, що в дійсності асоціюється з його цілями та персоналом. Офіцери, одягнені в форму, викликають високу повагу громадськості як охоронці національних кордонів.

Екстрим у зовнішньому вигляді та татування заборонені через те, що вони не можуть забезпечувати високі стандарти професіоналізму, правильної поведінки, благоприспособленості, гарного смаку та створювати імідж, який сприяє й спрощує взаємодію персоналу Бюро з митних питань та охорони кордонів США з громадськістю.

Вимоги до зовнішності офіцера Бюро з митних питань та охорони кордонів США полягають у такому. Волосся чоловіків має бути підстриженим і причесаним. Воно не повинно торкатись коміру або вух у положенні стоячи. Якщо волосся фарбоване, то воно має бути лише природних кольорів. Бакенбарди у чоловіків не довші нижньої частини вуха, акуратні, підбриті горизонтальною лінією. Борода заборонена за виключенням медичних причин. Вуса дозволені, але консервативного стилю. Нігті чоловіків не повинні бути довгими за пальці та їх забарвлення заборонено.

Зачіска жінок має бути акуратна, природного кольору та консервативного стилю. Волосся не повинно бути довше нижньої границі коміру у положенні стоячи. Аналогічно, якщо волосся фарбоване, то воно має бути лише природних кольорів, використання ненатуральних кольорів забороняється. Нігті жінок не повинні бути довгими чвертю дюйма та нафарбовані одним кольором. Для жінок дозволена косметика лише консервативних кольорів у незначній кількості. Серезки чоловікам заборонено, а жінка може їх носити, але тільки пару розміром у чверть дюйма. Пірсінг на тілі не повинен бути видимим. Татування також мають бути невидимі.

При працевлаштуванні всі кандидати мають скласти письмовий екзамен-тест, пройти структуроване інтерв'ю, повне медичне обстеження, іспит із загальної фізичної підготовки, тест на вживання наркотиків і повну перевірку автобіографічних даних.

Письмовий екзамен-тест триває п'ять годин та містить чотири блоки: перевірка логічних і кількісних розумових здібностей, перевірка письмових здібностей та оцінка досвіду й досягнень. Позитивна оцінка екзамену діє впродовж одного року. Перездача іспиту можлива тільки через один рік. Про результати здачі тесту кандидат інформується впродовж 4–6 тижнів з моменту складання іспиту.

Якщо кандидат склав письмовий іспит-тест, його ім'я заноситься до переліку можливих кандидатів на посаду офіцера за географічним розташуванням. Відбір кандидатів залежить від оцінки та розглядається згідно із потребами в посадах в обраному географічному регіоні та з урахуванням пільг ветеранам.

Якщо кандидатуру обрано, то Центр працевлаштування в Мінеаполісі надсилає лист претенденту, що містить пакет бланків попередніх документів, які мають бути заповнені за певний час. Пакет також включає три набори карток для відбитків пальців.

Медичне обстеження та екзамен із загальної фізичної підготовки проводиться впродовж 30 днів з моменту відбору кандидата. Офіцер має задовольняти визначеним медичним стандартам зору та слуху. Будь-які медичні або психіатричні проблеми, отримані в результаті травми чи хвороби, можуть бути перешкодою для отримання посади, якщо вони впливатимуть на здатність кандидата виконувати основні посадові обов'язки. Результати медичного обстеження, ЕКГ, тестів на зір, слух та іспиту із загальної фізичної підготовки заносяться до медичної картки.

Особисте інтерв'ю зі слідчим є традиційною складовою процесу перевірки. Якщо перевірка автобіографічних даних підтвердить арешти, звинувачення, звільнення з попередньої роботи із неповажних причин, борги та фінансові проблеми, надмірне вживання алкоголю, порушення імміграційного законодавства, вживання наркотиків, продаж або їх розповсюдження, найбільш імовірно, що цьому кандидату буде відмовлено. Повна перевірка особистих даних не закінчується до тих пір, доки кандидат успішно не закінчив інтерв'ю та не повернув усі попередньо заповнені документи. Тест на вживання наркотиків проводиться у будь-який день.

Якщо кандидат успішно пройшов процес відбору та в його географічному регіоні є вакансія, з ним зв'яжеться Відділ навчання та планування завдань Центру працевлаштування в Мінеаполісі.

Після отримання запрошення на службу кандидату необхідно пройти 15-тижневу програму підготовки в академії Бюро з митних питань та охорони кордонів США при Федеральному навчальному центрі правоохоронних органів США, яка поєднує засвоєння знань в аудиторіях із суворою практикою, включаючи кульову стрільбу та прогресивні техніки огляду. Оплату навчання здійснює Бюро з митних питань та охорони кордонів США. В академії майбутні офіцери отримують базові знання офіцера правоохоронних органів, включаючи боротьбу з тероризмом, визначення контрабанди, міжкультурні комунікації, носіння та користування вогнепальною зброєю, імміграційні закони й закони щодо прийняття громадянства, закони США щодо експортних та імпорتنих операцій, тактику оборони, техніку арешту, тактику роботи з дубинкою, перевірку вантажів, особистих речей пасажирів і товарів, вилучення при прикордонному об-

шуку; режими в'їзду та контролю, митний огляд пасажирів, безпеку офіцера тощо. Якщо офіцер служитиме в Пуерто-Ріко, Майямі, Флориді або вздовж південно-західного кордону, він має скласти іспит з іспанської мови або успішно закінчити додатковий 6-тижневий курс іспанської мови. Частиною навчання є необхідність виконання вимог практичної фізичної підготовки, включаючи біг на 1,5 милі не довше, ніж за 16 хв тощо. Програма підготовки офіцера є чітко встановленою та її закінчення є необхідною умовою для подальшої служби на посаді офіцера.

Офіцерам, як федеральним службовцям, пропонується повний пакет правових гарантій соціального захисту федеральних службовців, а саме: вступ на посаду державного службовця 5–7 рангу залежно від загального стажу та досвіду роботи, потенціальне просунення до 11 рангу, система пенсійного забезпечення федеральних службовців, програми медичного страхування, програми страхування життя, програми забезпечення федеральних службовців послугами стоматологічної допомоги й допомоги у вирішенні проблем зору та інші подібні програми, а також оплачувана відпустка, лікарняний, 10 святкових днів на рік, державна дотація на транспорт, гнучкий графік робочого дня, віддалена робота, фітнес-центри, кредит на навчання студентів, пенсійні пільги працівникам правоохоронних органів. Працівники митних органів, новоприйняті працівники, пенсіонери та члени родин загиблих митників користуються програмами страхування Федерального уряду США. Впродовж 60 днів з початку виконання службових обов'язків працівник митних органів має зареєструватися в програмах соціального страхування Федерального уряду США. Офіцер також має право на спеціальне забезпечення звільнених у запас офіцерів, яке надається у віці 50 років за більше, ніж за 20 років служби, або після 25 років стажу будь-якого віку.

Аналогічно до гарантії оплати праці федеральних службовців у США посадовим особам митних органів України держава гарантує оплату праці, але порівняно з США вона набагато нижче.

В Україні так само як і в США, існує соціальний захист працівників митної служби України – система державного гарантування їх прав на матеріальне забезпечення у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, а також у старості та в інших випадках, передбачених законодавством України. Основними заходами соціального захисту є державне обов'язкове особисте страхування, державне пенсійне забезпечення, медичне обслуговування, державна соціальна допомога, пільги та компенсації.

Пенсійне забезпечення посадових осіб митної служби України здійснюється відповідно до умов і порядку, встановлених Законом України "Про державну службу". Пенсія посадовим особам митної служби України виплачується за рахунок Держбюджету України. Встановлений законодавством пенсійний вік чоловіків – 60 років, а жінок – 55 років, за наявності загального трудового стажу для чоловіків – не менше 25, а у жінок – 20 років. Так само як і в США, крім пенсії за віком посадовій особі митної служби України може бути призначена пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання, а також непрацездатним членам сім'ї померлого працівника митних органів пенсія у зв'язку із втратою годувальника. Але порівняно із США рівень життя пенсіонерів, колишніх посадових осіб митної служби України, потребує покращення.

Що стосується медичного обслуговування, то слід зазначити, що Державна митна служба України не має власної системи закладів охорони здоров'я працівників митних органів і подібних до американських програм стоматологічної допомоги та допомоги у вирішенні проблем зору. Законодавство України передбачає такі різновиди соціальних послуг і матеріального забезпечення, що надаються працівникам митних органів як громадянам України: діагностика й амбулаторне лікування; стаціонарне лікування; надання готових лікарських засобів і виробів медичного призначення; профілактичні та освітні заходи; забезпечення медичної реабілітації осіб, які перенесли особливо важкі операції або мають хронічні захворювання. Обсяг послуг, що повинен надаватися за рахунок коштів обов'язкового медичного страхування, визначається базовою й територіальними програмами обов'язкового медичного страхування, які затверджуються в порядку, встановленому законодавством.

Але, насправді, ми знаємо, що світова економічна криза негативно вплинула на соціальну політику та становище соціальної сфери в Україні, що призвело до кризових явищ у сфері фінансування соціальних статей Державного бюджету, у тому числі в оплаті праці співробітників держбюджетних організацій, медичного обслуговування, пенсійного забезпечення тощо.

IV. Висновки

Таким чином, було проведено аналіз досвіду роботи з персоналом Бюро з митних питань та охорони кордонів США, а саме посадових обов'язків офіцера, вимог до кандидатів на посаду та правових гарантій со-

ціального захисту. Порівняно з досвідом роботи з персоналом митних органів в Україні можна зробити висновок, що США та Україна мають як спільні, так і відмінні елементи в посадових обов'язках, вимогах до кандидатів на посаду та правових гарантій соціального захисту. Можливий елемент запозичення можна вважати формування позитивного іміджу митника США як співробітника одного з найбільш розвинутих та професійних секторів структури державного управління в США, який відповідає високим стандартам професіоналізму, правильної поведінки, благопристойності, гарного смаку. На жаль, українські митники не завжди викликають високу повагу громадськості. Як відомо, світова економічна криза негативно вплинула на всі сфери нашого життя, у тому числі на соціальну. Але після виходу країни з кризи, на наш погляд, необхідно розглянути питання щодо перегляду програм соціального захисту українських митників, у тому числі оплати праці, окремих пунктів медичного та пенсійного забезпечення та ін.

Отже, застосування досвіду США щодо роботи з персоналом, на наш погляд, може сприяти підвищенню ефективності, професіоналізму та компетентності кадрів правоохоронних органів України та Державної митної служби України.

Література

1. Липовська Н.А. Митна служба в системі державної служби України / Н.А. Липовська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1(19). – С. 208–217.
2. Липовська Н.А. Соціально-психологічний портрет українського митника / Н.А. Липовська // Вісник АМСУ – 2001. – № 3. – С. 50–55.
3. Управління в митній службі : підручник / [Ю.Д. Кунєв, І.М. Коросташова, А.В. Мазур, С.П. Шапошнік]; за заг. ред. Ю.Д. Кунєва. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – С. 310–333.
4. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. / Є.С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – С. 209–235, 262–267, 349–351.
5. Щербина В.І. Правовий і соціальний захист працівників митних органів : конспект лекцій / В.І. Щербина. – Д. : Академія митної служби України, 2008. – 84 с.
6. Офіційний сайт Бюро з митних питань та охорони кордонів США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cbp.gov>.

УДК 351.823.1

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Триполиць Р.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The legal forms of state control after the use of the landed resources, and also the stages of realization of state control after the use and guard of the landed resources are analyzed in the article.

Анотація

У статті проаналізовано правові форми державного контролю за використанням земельних ресурсів, а також стадії здійснення державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів.

Ключові слова

Держава, контроль, земля, використання, охорона, обстеження, спостереження, перевірка, інспектування, нагляд, моніторинг.

I. Вступ

Охорона земель – одне з найважливіших природоохоронних завдань нашої держави, що полягає у здійсненні системи правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель, захисті від шкідливого антропогенного впливу, відтворенні та підвищенні родючості ґрунтів. Контроль як явище в практичному суспільному житті виражається в певних формах його здійснення. У період переходу держави до ринкових відносин поняття державного контролю розширює свій зміст, а разом з тим змінюються й можливі форми його здійснення.

II. Постанова завдання

Мета статті – дослідити державний контроль за використанням земельних ресурсів.

III. Результати

О.Ф. Андрійко визначає форму контролю як зовнішній вираз здійснюваних дій. Вибір форм державного контролю в багатьох випадках має як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Це і умови розвитку держави, і структурна перебудова органів державної влади, і розвиток різних форм власності [3, с. 186].

Вибір форми контролю його суб'єктом відбувається в межах, що окреслені його повноваженнями або прямо передбачені у правовій нормі. Як правило, відповідні форми контролю визначені правовими актами, які регламентують діяльність суб'єкта контролю, а він застосовує у своїй діяльності такі

форми контролю, які знайшли закріплення в нормативних актах, оптимально відповідають вирішенню поставлених перед ним завдань та здійснюються в межах його повноважень. Проте й у цій визначеності існує широкий діапазон вибору суб'єктом державного контролю саме тієї форми, яка найбільше підходить для відповідної ситуації [3, с. 186–187].

Ф.Х. Адіханов визначає форми земельного контролю залежно від конкретних завдань і повноважень органів контролю, методів усунення виявлених порушень, способів впливу на порушників і вказує, що вони можуть бути різноманітними: перевірки, спостереження, обстеження, інвентаризація, інспектування, нагляд [2, с. 172].

Спостереження – це форма отримання необхідної інформації про стан земельного фонду, про правильність його використання й охорони. Спостереження, за висловом Ф.Х. Адіханова, означає постійне утримання об'єкта в полі зору [2, с. 172]. На нашу думку, сьогодні такий контроль здійснюється через моніторинг земель як системи спостереження за станом земель з метою своєчасного виявлення змін, їх оцінювання, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Моніторинг земельного фонду включає у себе ряд послідовних етапів: збирання, обробку, передачу, збереження та аналізу, інформації про стан ґрунтів, прогнозування його змін та розробку науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень.

Змістом моніторингу земель є здійснення систематичних спостережень за станом земель (обміру, обстеження, вишукування), виявлення змін, а також оцінювання: стану використання угідь, полів, ділянок; процесів, пов'язаних зі змінами родючості ґрунтів (розвиток водної та вітрової ерозії, втрата гумусу, погіршення структури ґрунту, заболочення і засолення), заростання сільськогосподарських угідь, забруднення земель пестицидами, важкими металами, радіонуклідами й іншими токсичними речовинами тощо.

Для обстеження характерним є більш глибоке проникнення у сферу земельних

відносин. Зазвичай воно проводиться у зв'язку з фактами порушення земельного законодавства і має на меті не лише виявити ці порушення, а й виробити заходи для їх усунення. До обстеження в необхідних випадках залучаються відповідні спеціалісти сільськогосподарства [2, с. 173].

Обстеження проводиться безпосередньо на підконтрольному об'єкті, і така форма контролю поряд з перевіркою дає можливість безпосередньо переконуватися, як виконуються встановлені норми та правила, а також глибше аналізувати причини їх порушень. Адже, як зазначає О.Ф. Андрійко, контролювати – це не лише перевіряти, наглядати, ревізувати, а й знати, володіти інформацією та впливати на розвиток певних ситуацій [3].

Обстеження може бути фактичним і опосередкованим. Безпосереднє фактичне обстеження полягає в тому, що суб'єкти контрольної діяльності можуть із власної ініціативи, безперешкодно, у будь-який час навідувати підконтрольні об'єкти і здійснювати контроль на місці. Це дає можливість виявити фактичний стан справ, найбільш оперативно вжити необхідних заходів з усунення виявлених порушень.

Опосередкована діяльність у контрольному процесі має місце при аналізі звітності, статистичних та інших документованих даних. Їх комплексне вивчення дає багатий матеріал для узагальнення і для дослідження причин виявлених порушень, а отже, для проведення найбільш доцільних заходів для їх усунення.

Найбільш поширеною формою державного контролю є перевірка. Виділяють комплексні, вибіркові та разові перевірки. Зміст комплексних перевірок полягає в розгляді всіх сторін діяльності підконтрольного об'єкта у повному їх обсязі. Вибіркові перевірки застосовуються як під час аналізу окремих сторін діяльності об'єкта, так і під час перевірки діяльності системи об'єктів з конкретного питання. Разові перевірки проводяться за заявами чи дорученнями відповідних органів і можуть застосовуватися для з'ясування як окремого питання їх діяльності, так і вивчення діяльності в цілому.

Перевірка покликана забезпечити дотримання всіма землекористувачами вимог земельного господарства про науково обґрунтоване, раціональне й ефективне використання землі. Ф.Х. Адіханов й О.Ф. Андрійко визначають такі форми перевірки, як попередній контроль (попередня перевірка), поточний (поточна перевірка) та контроль результату (наступна перевірка) [2, с. 173; 3, с. 190].

При попередньому контролі відбувається реалізація різновидів дозвільних повноважень державного органу у сфері контролю

[3, с. 190]. У свою чергу, попередній контроль для охорони земель, особливо сільськогосподарських, має виключно важливе значення. Він має провадитися на початкових стадіях виникнення земельних відносин. Якщо у відповідних планах і проектах питання раціонального використання й охорони земель вирішені правильно, то їх швидше можна втілити в життя [2, с. 173].

Поточний контроль здійснюється щоденно в оперативному порядку, а також у процесі підготовки розгляду й утвердження проектів і схем землеустрою, відводу та вилучення земель, вирішення земельних спорів тощо. Ф.Х. Адіханов підкреслює, що поточний контроль відіграє велику організаційну роль, оскільки він передбачає оперативне втручання у земельні відносини і дає змогу найбільш легко попередити можливі випадки порушення вимог земельного законодавства. У поточному контролі найбільш повно виявляється його систематичність [2, с. 173].

А.М. Третяк зазначає, що поточна стадія контролю за використанням та охороною земель передбачає комплексний контроль за практичним здійсненням проектів землеустрою та робочих проектів організації раціонального використання та охорони земель. Така робота здійснюється в порядку технагляду [7, с. 10].

Ф.Х. Адіханов називає поточний контроль щоденним і вказує, що він здійснюється безпосередньо за використанням та охороною земель, наприклад, за цільовим використанням земель, проведенням заходів з охорони ґрунтів, дотриманням правил ведення земельного кадастру, зняттям, зберіганням та використанням родючого шару ґрунту, здійсненням проектів і схем землеустрою й інших проектів за використанням земель та охороною ґрунтів тощо [2, с. 173].

Стадія контролю результату визначається комплексною оцінкою та всебічним аналізом використання й охорони землі в цілому по землеволодіннях і землекористуваннях. У результаті цього встановлюється правильність виконання землевласниками і землекористувачами проектних або планових рішень, їх обґрунтованість, а також причини їх невиконання або відхилення від них. На цій стадії контроль наділений завданнями аналізу, а його дані мають систематизуватися і застосовуватися для вдосконалення проектування, планування й управління раціональним використанням і охороною земель. У порядку наступності контролю здійснюється перевірка прийнятих рішень із питань правильного використання й охорони земель.

Наступну перевірку Ф.Х. Адіханов визначає як контроль слідами контролю. В межах наступної перевірки орган контролю стежить за фактичним усуненням земельних

правопорушень, за своєчасним виконанням підприємствами, організаціями та громадянами даних їм обов'язкових вказівок з питань використання й охорони земель, які вони стримали. Об'єктами перевірки можуть бути правильність ведення земельно-облікових документів, ефективність боротьби з окремими видами порушень у межах певного господарства, району чи області; правильність і цільове використання земель, наданих для відповідних потреб; дотримання земельного законодавства в цілому в окремому районі, області та ін. [2, с. 173].

Інвентаризація в перекладі означає опис інвентарю. У нашому прикладі – це опис стану земельного наділу. Об'єктом інвентаризації може бути стан земельного масиву одного або групи землекористувачів, а також стан земель за окремими показниками, наприклад, порушених земель у масштабі адміністративно-територіальної одиниці [1, с. 174].

Ще однією формою контролю є інспектування, яке є перевіркою правильності чийсь дій у порядку нагляду та інструктажу. Для інспектування властивим є те, що воно проводиться посадовими особами спеціально уповноважених на те державних органів – державними інспекціями з використання та охорони земель [1, с. 174]. Інспектування є складною формою організаційної діяльності центральних і місцевих органів державного управління щодо підвладних їм організацій, установ підприємств та посадових осіб, воно включає у себе елементи нагляду, контролю, перевірки виконання, інструктування та ін.

За висновками Я.А. Здир, інспектування склалось як противага надлишкової роздрібності керівних функцій і пов'язаній із цим складності організаторської роботи органів державного управління. Автор визначає такі ознаки інспектування: 1) оперативність у діях інспекторів, тобто контроль і надання безпосередньої допомоги на місці під час виконання вказівок керівних органів; 2) наявність достатніх повноважень інспектора, що дає змогу вирішити організаційні питання на місці без затримки та надлишкового листування, у зв'язку із цим інспектування мають проводити лише відповідальні працівники зі знаннями й досвідом, яким надані відповідні повноваження; 3) швидке й ефективне усунення виявлених недоліків і досягнення позитивного результату; 4) залучення громадськості до роботи з усунення недоліків, які були виявлені під час інспектування [6, с. 15].

Державне інспектування здійснюється спеціальними органами – державними інспекціями чи спеціально на те уповноваженими посадовими особами. Термін “державна” вказує на загальнодержавне значення

діяльності держінспекції, оскільки при виконанні своїх завдань держінспекції виступають від імені та в інтересах держави, а їх повноваження у сфері контролю та нагляду за дотриманням законності розповсюджуються на всі об'єкти незалежно від їх відомчої належності, а в більшості випадків і на всіх громадян [6, с. 17].

Інспектування від інших форм контролю відрізняється, перш за все, тим, що тут перевіряється діяльність підконтрольних осіб. Для інспектування характерним є також те, що воно проводиться посадовими особами спеціально уповноважених на те державних органів – державними інспекторами.

Об'єктами інспекторських перевірок можуть бути найрізноманітніші види діяльності у сфері земельних відносин: правильність ведення земельно-облікових документів, ефективність боротьби із земельними правопорушеннями, виконання заходів із раціонального використання та охорони земель, а також діяльність посадових осіб підзвітних органів контролю.

Нагляд як форма контролю є спостереженням за чимось або кимось. На відміну від звичайного спостереження, нагляд здійснюється уповноваженими на те органами: прокуратурою (прокурорський нагляд), санітарно-епідеміологічною станцією (санітарний нагляд) та іншими органами [1, с. 174].

Контроль і нагляд – основні для державних інспекцій форми діяльності, які виражаються в постійному спостереженні й перевірці встановлених правил і норм підконтрольними органами, організаціями та окремими громадянами й у вжитті відповідних заходів з усунення порушень і притягнення порушників до відповідальності [6, с. 98].

На думку Я.А. Здир, не можна ставити знак рівності між інспектуванням та наглядом, оскільки функція нагляду здійснюється лише у випадку порушення встановленого правила [6, с. 98]. Тому нагляд, у кінцевому підсумку, спрямований на виявлення фактів правопорушень і вжиття заходів з їх усунення та притягнення винних до відповідальності.

Отже, інспектування не обмежується вузьким колом функцій нагляду. Воно здійснюється методами, характерними не лише для нагляду, а й для інших форм організаційної діяльності, зокрема контролю.

Як бачимо, з огляду на багатогранність явища контролю, в науковій юридичній літературі знаходимо різноманітні класифікації його форм і стадій. Зокрема, сьогодні існують форми опосередкованого контролю, які виражаються в постійному аналізі стану справ на об'єкті, експертизі та зіставленні інформації, яка надходить із різних джерел тощо.

Існують дві форми екологічного контролю – запобіжний і поточний [4]. Але більший інтерес серед дослідників викликає саме запобіжний контроль, бо основною метою запобіжного земельного контролю є недопущення настання шкідливих наслідків як для земель, так і для довкілля в цілому.

В цьому контексті варто наголосити, що здійснення контролю за використанням та охороною земель несе у собі не лише охоронне навантаження, а й, що не менш важливо, навантаження запобіжного характеру (недопущення відступу від правил і виключення можливості правопорушення). Більше того, вважаємо, що при здійсненні земельного контролю за виконанням землеохоронних вимог пріоритетне значення належить саме формі запобіжного контролю.

Наприклад, лише на стадії здійснення запобіжного контролю можна припинити деградаційні процеси, від яких потерпає ця категорія земель, здійснивши контроль за виконанням протиерозійних заходів і контроль за розробкою організаційних, екологічних та інших заходів, що здійснюються з метою запобігання цього явища, а також виявити та з'ясувати причини й умови здійснення земельного правопорушення тощо.

Першочергове значення в діяльності органів контролю щодо забезпечення реалізації запобіжних заходів має конкретна профілактична робота, що знаходить свій прояв в узагальненні результатів перевірок; виявленні, вивченні причин тих чи інших недоліків і порушень; умов, що їх викликали; розробці й здійсненні превентивних заходів організаційного й виховного характеру; надання рекомендацій і обов'язкових вказівок органам управління щодо реалізації відповідних запобіжних заходів, адже запобіжний контроль здійснюється на стадії планування й прогнозування використання й охорони земель.

А.М. Третяк аргументує доцільність класифікації контролю за використанням та охороною земель за такими ознаками, як повнота обсягу підконтрольних об'єктів і безперервність. Перший він поділяє на суцільний та вибірковий, другий – на систематичний, періодичний, що здійснюється через однакові проміжки часу, і одночасний, який здійснюється через певний проміжок часу [7, с. 10].

Крім того, А.М. Третяк зазначає, що контроль може здійснюватись як безпосередньо, так і документальним способом, який полягає у вивченні й аналізі використання й охорони земель за земельно-кадастровими, проектними та іншими матеріалами [7, с. 10].

Що стосується правових форм контролю варто згадати про стадії його здійснення, оскільки контрольний процес характеризується впорядкованістю та послідовністю.

Як стверджує В.М. Гаращук, контрольна діяльність включає ряд послідовних стадій-дій, а саме: підготовчу, центральну та підсумкову. У свою чергу, вони самі поділяються на конкретні стадії-дії [5, с. 8].

Так, при здійсненні підготовчої стадії проводиться вибір об'єкта контролю; визначається предмет контролю (встановлюється, що слід перевірити); визначається засіб здійснення контролю; призначаються особи, які будуть здійснювати контроль; складаються плани його проведення. На центральній стадії ведеться збір та обробка інформації. Зібрана інформація (часто отримана з різних джерел) аналізується, зіставляється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, отримана від його керівництва, та інформація, отримана з інших джерел, часто не збігаються. Нарешті до підсумкової стадії відносять такі дії: прийняття рішення за підсумками контролю; доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у наведенні порядку на об'єкті; контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [5, с. 8].

Усі перелічені стадії мають важливе значення для здійснення державного контролю за використанням та охороною земельних ресурсів. Вони забезпечують можливість вжиття своєчасних і необхідних заходів контролю за визначених обставин, конкретних дій, спрямованих на підконтрольний об'єкт.

Стадії контролю найбільш чітко проявляються у формі перевірок. А.М. Третяк стверджує, що земельний, як і будь-який інший контроль, повинен мати попередню, поточну і подальшу стадії. Так, попередня стадія контролю визначається експертизою землепорядних схем, проектів та інших документів із планування і проектування раціонального використання та охорони землі. Завдання експертизи – проконтролювати якість проектних і планових матеріалів, за якими буде здійснюватись організація використання й охорони земель, що виключає можливість прийняття необґрунтованих рішень щодо земельного законодавства, нормативів й оптимальних умов [7, с. 9].

Метою попереднього контролю, на думку Ф.Х. Адіханова, є попередження всіляких порушень земельного законодавства, негативних явищ у використанні земель. До цього виду контролю він відносить, зокрема, розгляд матеріалів про попереднє узгодження; участь у заходах, спрямованих на правильне використання земель; надання висновків з питань використання та охорони земель, контроль за проведенням експертизи землепорядної документації та ін. [2, с. 167].

Поточний (щоденний) контроль безпосередньо здійснюється за використанням та охороною земель, наприклад, за їх цільовим використанням, проведенням заходів з охорони ґрунтів, дотриманням правил ведення земельного кадастру, зняттям, зберіганням і використанням родючого шару ґрунту, здійсненням проектів і схем землеустрою та інших проектів з використання земельних ресурсів та охорони ґрунтів [2, с. 167]. Крім того, на наш погляд, такий контроль виражається безпосередньо в інспекторських перевірках, у винесенні інспекторами приписів (обов'язкових вказівок з питань використання та охорони земель), у виклику громадян, у тому числі посадових осіб, для отримання від них пояснень, пов'язаних із порушенням земельного законодавства.

У порядку подальшого контролю здійснюється перевірка виконання прийнятих рішень з питань правильного використання та охорони земель [2, с. 167]. На нашу думку, крім перевірки виконання приписів, що були видані інспекторами для усунення правопорушення, ця стадія включає подання позовів до суду про відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, скликання в установленому порядку нарад з питань, що належать до компетенції інспекції, подання звітів та опублікування матеріалів щодо проблем використання й охорони земель у засобах масової інформації. Цю стадію контролю ще називають контролем результату [3, с. 190].

У внутрішній структурі земельного контролю виділяють три стадії, а саме:

1) констатація факту, тобто стадія встановлення фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті (на цій стадії здійснюються контрольні перевірки об'єкта, складається акт перевірки, видається припис про усунення виявленого правопорушення);

2) проведення аналізу (зіставлення фактичного стану з покладеними завданнями й оцінювання характеру допущених відхилень);

3) розробка заходів із покращення виконання або коректування процесу управління (у звітах, що подаються вищим органам влади, вносяться пропозиції з огляду на фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті; видаються рекомендаційні бюлетені тощо).

Як зазначають деякі дослідники, на початкових стадіях контроль має плановий характер, а переваги планування контролю досить значні – це можливість попередньої розробки порядку контрольних дій, форм і методик їх проведення, передбачення різноманітних, у тому числі й негативних ситуацій, що можуть скластися в ході реалізації інспекторами своїх повноважень, розроблення програм здійснення контролю та ін.

Щодо результатів державного контролю, то вони, як правило, знаходять своє оформлення в офіційних матеріалах, які містять дані про характер контрольних дій, стан справ за тими чи іншими фактами й юридичні наслідки. За результатами контрольних дій орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення, яке може мати рекомендаційний чи примусовий характер.

За результатами контролю оцінювання стану земель складаються оперативні зведення, доповіді, наукові прогнози та рекомендації з додатками до них тематичних карт, діаграм і таблиць, які характеризують динаміку й напрямок розвитку змін, особливо тих, що мають негативний характер.

Отже, як показують дослідження, багатогранність контролю знаходить також свій прояв у різноманітності його форм та стадій. В адміністративно-правовій літературі відсутня загальновизнана класифікація форм державного контролю і в більшості випадків при їх розгляді класифікація проводиться залежно від суб'єкта контролю, сфери його повноважень, завдань, які поставлені перед органом контролю. Тому особливість форм здійснення земельного контролю визначається відповідністю поставлених перед його суб'єктами завдань та конкретної ситуації у сфері земельних ресурсів.

У свою чергу, стадії здійснення контролю в галузі земельних ресурсів характеризуються послідовністю і конкретно визначеними етапами. Здійснення кожної наступної стадії неможливе без попередньої.

IV. Висновки

Для земельних ресурсів характерними є такі правові форми державного контролю: спостереження, що виражається у вигляді моніторингу ґрунтів; обстеження; перевірки; інвентаризація; інспектування. Особливість вибору форм здійснення земельного контролю визначається відповідністю поставлених перед його суб'єктами завдань та конкретною ситуацією у сфері земельних ресурсів.

Для контролю, що проводиться у галузі земельних ресурсів, також є характерними форми запобіжного й поточного контролю. Проведення запобіжного контролю є особливо важливим для земель сільськогосподарського призначення, оскільки метою такого контролю є недопущення настання шкідливих наслідків, а вони, як правило, тягнуть за собою невідворотні процеси, наприклад, деградацію земель.

У свою чергу, стадії здійснення контролю в галузі земельних ресурсів характеризуються послідовністю і конкретно визначеними етапами. Здійснення кожної наступної стадії неможливе без попередньої. У зв'язку із цим виділяють попередній контроль, поточний контроль та контроль результату.

Література

1. Аніщенко В.О. Моніторинг і охорона земель : навч. посіб. / В.О. Аніщенко, В.О. Боровий. – К. : КНУБА, 2003. – 176 с.
2. Адиханов Ф.Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф.Х. Адиханов. – Томск : Изд-во Томского ун-та, 1989. – 272 с.
3. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
4. Величко О.М., Зеркалов Д.В. Екологічне управління : навч. посіб. / О.М. Величко, Д.В. Зеркалов. – К. : Науковий світ, 2001. – 193 с.
5. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В.М. Гаращук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.
6. Здир Я.А. Государственные инспекции в СССР / Я.А. Здир. – М. : Юрид. лит., 1960. – 134 с.
7. Третяк А.М. Основи державного регулювання, використання і охорони земель / А.М. Третяк. – Чернівці, 1994. – 55 с.

УДК 338.24.021.8:336.145.1

СУЧАСНІ УМОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**Шецов А.Н.**

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article includes: study of the current state of intergovernmental relations in Ukraine; examination of mechanisms and components of intergovernmental relations in Ukraine; analysis of the main problems of modern conditions of intergovernmental relations reform in Ukraine; examples of other countries experience concerning disposal of questions between different administrative levels budgets; recommendations of the legal, administrative and economic character concerning improvement of intergovernmental relations.

Анотація

У статті розглянуто сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні. Досліджено механізми та складові міжбюджетних відносин. Проаналізовано основні проблеми сучасних умов реформування міжбюджетних відносин в Україні. Наведено досвід інших країн стосовно врегулювання питань відносин між бюджетами різних управлінських рівнів. Надано рекомендації правового, управлінського та економічного характеру щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин.

Ключові слова

Міжбюджетні відносини, бюджет, реформування, трансфери, місцеве самоврядування, видатки, бюджетна система, реформа.

I. Вступ

Реформування системи міжбюджетних відносин є однією із наріжних проблем трансформації вітчизняного господарського комплексу та соціальної сфери. Міжбюджетні відносини в Україні протягом багатьох років носили на собі відбиток командно-

адміністративної економіки та суб'єктивізму при задоволенні нагальних потреб окремих регіонів. Реформа бюджетної системи в цілому та системи міжбюджетних відносин зокрема є складовою глибоких соціально-економічних перетворень в Україні. Це пов'язано з тим, що загалом бюджет є провідною ланкою фінансової системи країни. До того ж успіх економічної стабілізації багато в чому залежить від створення оптимальних форм бюджетних взаємовідносин, чіткого механізму вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів у бюджетах усіх рівнів. При цьому слід зазначити, що на сьогодні економічні перетворення в Україні характеризуються вдосконаленням нової законодавчої бази у цій сфері, закладанням нових механізмів упровадження та здійснення бюджетного процесу.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасні умови реформування міжбюджетних відносин.

III. Результати

Бюджет можна розглядати як одну із суттєвих умов функціонування сучасної держави, бо державний бюджет – провідна ланка фінансової системи, яка поєднує головні доходи і витрати. Бюджет також розглядають як економічну категорію, політичний інститут, потужний важіль державного регулювання економіки, найбільший за своїм обсягом фонд коштів. Водночас бюджет – це єдність основних фінансових категорій (податків, державного кредиту, державних витрат) у їх взаємодії. Тобто через бюджет здійснюється мобілізація та перерозподіл ресурсів. Через систему податків, пріорите-

Держава та регіони

ти у фінансуванні бюджет принципів впливає на ділову активність, прискорення темпів науково-технічного прогресу, обсяг інвестицій і валового національного продукту. Тому економічна теорія та практика приділяють бюджету й відповідним процесам дуже велику увагу [1].

Нині головним питанням забезпечення виконання повноважень із місцевих бюджетів є достатність обсягу коштів і досконалість та ефективність механізму надання міжбюджетних трансферів. Необхідність реформування системи міжбюджетних відносин визначена законодавчо. Сучасними найгострішими проблемами у сфері міжбюджетних відносин є:

1. Невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування. У структурі дохідних джерел місцевих бюджетів частка трансфертів значна (до 44%), причому вона виявляє тенденцію до зростання: з 1998 р. вона зросла з 14,3% більше ніж у три рази. Для порівняння: в інших країнах частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є набагато нижчою, наприклад, у Румунії – 10,8%, Словаччині – 19,0%, Словенії – 20,9%, Латвії – 28,1%, Болгарії – 33,0%, Чехії – 35,0%, Польщі – 40,2%. Відповідно, в Україні знижувалась частка податкових надходжень місцевих бюджетів: від 74,8% у 1998 р. до 43,3% у 2008 р., що також не сприяло зміцненню фінансової самостійності місцевого самоврядування. Відтак, власними та закріпленими дохідними джерелами забезпечується трохи більше 50% видатків, можливість фінансування інших видатків залишається не прогнозованою і залежить від вищих органів влади, від обсягу наданих трансфертів. Це спричиняє неефективність використання бюджетних коштів. Загалом у країні зростає кількість місцевих бюджетів регіонального рівня, які отримують кошти із державного бюджету. Якщо на початку 1990-х рр. таких

регіонів було 13–15, на початку 2000-х рр. – близько 20, то сьогодні 26 регіонів (усі, крім м. Києва) є бюджетними реципієнтами [2].

2. Нерівномірне співвідношення “дотація – субвенція” у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист. Найбільшу питому вагу у складі трансфертів займають дотації вирівнювання (табл. 1). У 2008 р. їх частка становила 57,1% захищених трансфертів загального фонду і 48,7% усіх трансфертів (для порівняння – 13,9% у 1998 р.). Дотація, яка є нецільовим трансфертом, з одного боку, дає місцевим органам змогу витратити кошти на власний розсуд. Незважаючи на те, що вибір напрямів використання дотацій вирівнювання може визначитися місцевими органами влади самостійно, на їх рішення істотно впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансування благ і послуг, що надаються за рішенням центральних органів влади. Однак, з іншого боку, переважне використання дотацій формує загрозу розпорошення коштів серед неперіоритетних для відповідної території чи місцевості напрямів видатків. У структурі субвенцій близько двох третин становлять субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення, крім надання житлових субсидій і пільг населенню для оплати житла та комунальних послуг, натомість субвенції на соціально-економічний розвиток займають невелику частку.

3. Метою раціоналізації видатків та підвищення контролю за використанням переданих із державного бюджету коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів у структурі трансфертів має зрости питома вага субвенцій як цільових коштів, використання яких пов'язане з необхідністю фінансування конкретних об'єктів, пріоритетних у поточному бюджетному році, причому питома вага субвенцій на соціально-економічний розвиток має зростати.

Таблиця 1

Перерахування трансфертів до місцевих бюджетів у 2008 р. (за даними Державного казначейства України)

| Назва трансферту | млн грн | % до обсягу трансфертів |
|----------------------------------------------------|----------|-------------------------|
| Трансферти загального фонду, всього | 55 084,2 | 93,04 |
| У тому числі захищені трансферти загального фонду: | 50 497,6 | 91,67 |
| дотації вирівнювання | 28 810,5 | 57,05 |
| субвенції соціального значення | 18 284,1 | 36,21 |
| додаткові дотації | 1 628,8 | 3,23 |
| трансферти спеціального фонду | 4 119,3 | 6,96 |
| Усього трансфертів (загальний та спеціальний фонд) | 59 203,5 | 100,00 |

Незначна увага владних структур до вказаних проблем призводить до посилення утриманських настроїв окремих регіонів відносно держави, незацікавленості у збільшенні виробничих потужностей інших регіонів, неефективного розподілу коштів та їх витрачання.

3. Нормативна неврегульованість забезпечення видатків на соціальні потреби. Видатки на соціальні потреби не повинні бути видатками місцевого значення, оскільки місцеві органи не можуть впливати на рішення про їх надання чи ненадання. Нині у видатках місцевих бюджетів більше 70% спря-

мовуються на виконання державних функцій, таких як надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, фізичної культури та спорту. Такі видатки враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Відповідно, на виконання власне функцій місцевого розвитку – забезпечення функціонування житлово-комунального господарства, утримання дорожньої системи, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин і фінансування програм природоохоронного значення (тобто видатків, які не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів) – залишається незначний обсяг коштів. Крім того, місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність [3].

Місцеві органи влади не мають достатніх фінансових можливостей щодо виконання функцій місцевого значення ще й внаслідок нераціональної системи надання послуг і надмірної кількості установ, які надають такі послуги, що, відповідно, потребує додаткових витрат на здійснення управлінських функцій. Оскільки забезпечення соціальної сфери є завданням держави, то місцеві бюджети мають отримувати кошти із державного бюджету на забезпечення видатків соціальної сфери. Власними коштами місцевих бюджетів мають фінансуватися місцеві потреби (визначені у чинному законодавстві як видатки, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів). За основу фінансового нормативу бюджетного забезпечення береться поняття соціальної послуги. Згідно Бюджетним кодексом України, є три види послуг (статті 86, 94, 95):

1) спрямовані на забезпечення першочергових потреб, гарантовані державою для всіх громадян, розташовані найближче до споживачів, фінансовані з бюджетів місцевого самоврядування;

2) спрямовані на забезпечення основних потреб, гарантовані державою для всіх громадян, фінансовані з бюджетів районів, міст обласного (республіканського в АР Крим) значення, міста Київ та Севастополь;

3) спрямовані на забезпечення певних потреб, гарантовані державою для окремих категорій громадян, фінансовані з бюджетів областей та АР Крим [4].

Натомість, відповідно до Закону України "Про соціальні послуги", соціальна послуга – це комплекс правових, економічних, психологічних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Тобто "соціальна послуга" надається не всім громадянам, тому тільки третій вид соціальної послуги, згідно із Бюджетним кодексом, відповідає

соціальній послугі по суті і відповідно цього Закону, а перший та другий види соціальних послуг гарантованими Конституцією України правами всіх без винятку громадян.

Таке законодавче різнотлумачення одного самого поняття "соціальна послуга" призводить до необхідності перегляду поняття "фінансового нормативу бюджетного забезпечення", визначення його реальної економічної основи, і чіткого формулювання понять "соціальна послуга", "громадська чи бюджетна послуга" тощо. Крім того, залишається потреба у включенні до розрахунку обсягів фінансового нормативу бюджетного забезпечення такої категорії, як соціальний стандарт (соціальна норма чи норматив, на базі якої визначаються основні соціальні гарантії щодо мінімального розміру оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги) [5].

4. Диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів. Обсяг трансфертів, які має змогу отримати місцевий бюджет, залежить від того, скільки зібрано коштів (доходів місцевого бюджету), що враховуються при визначенні трансфертів. Відповідно, доходи місцевих бюджетів поділяються на дві групи, згідно із статтями 64 і 69 Бюджетного кодексу України (табл. 2):

- доходи, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (перший кошик), або закріплені доходи, із них найбільшу питому вагу мають податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (далі – СМП);
- доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (другий кошик), або власні доходи, із них найбільшу питому вагу мають плата за землю, податок із власників транспортних засобів.

В основу такого розподілу дохідних джерел покладено принцип, що найвагоміші дохідні джерела впливають на обсяг трансфертів – чим більше надходження від них, тим менше трансфертів може бути отримано. З одного боку, це зменшує утриманські настрої місцевих бюджетів відносно державного, а з іншого – не створює зацікавленості місцевих органів у збиранні податків на доходи фізичних осіб та інших надходжень із першого кошика. Складається ситуація, коли зусилля місцевих органів з активізації економічної діяльності в регіонах щодо підвищення рівня зайнятості та, відповідно, збільшення надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету призводять до зниження обсягу дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають бути перераховані з місцевого до державного бюджету.

**Доходи місцевих бюджетів у 2007–2008 рр.
(за даними Державної податкової адміністрації України)**

| Вид надходжень | | 2007 р. | | 2008 р. | |
|-----------------------|-------------------------------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------|
| | | Усього, млн грн | % до загальної суми | Усього, млн грн | % до загальної суми |
| Перший кошик | Податок із доходів фізичних осіб | 34 782 | 76 | 45 896 | 76 |
| | Єдиний податок для СМП | 1593 | 4 | 1854 | 3 |
| Другий кошик | Податок із власників транспортних засобів | 1355 | 3 | 1558 | 3 |
| | Плата за землю | 3889 | 9 | 6681 | 11 |
| Інші податки та збори | | 3985 | 8 | 4197 | 7 |
| Усього | | 45 600 | 100 | 60 200 | 100 |

Слід також вказати на значне переважання обсягу податків та зборів із першого кошика. Їх частка становить понад 80% обсягу загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно, низькою є частка дохідних джерел місцевих бюджетів із другого кошика, якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Включення плати за землю та податку з власників транспортних засобів до доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні трансфертів (другого кошика), є позитивним у тому сенсі, що це дає місцевим органам змогу нарощувати свої фінанси за рахунок власних зусиль та активізації економічної діяльності на підпорядкованій території. Надходження таких вагомих податків дають змогу виконувати місцевим органам влади функції щодо надання населенню житлово-комунальних послуг, здійснення видатків на благоустрій місцевості. І навпаки, значне переважання частки доходів першого кошика вказує на недостатність власних доходів місцевих бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань, на незацікавленість місцевих органів у збільшенні надходжень від податків та зборів, а також є критерієм неможливості довгострокового прогнозування економічного розвитку території [6].

5. Неєфективна децентралізація бюджетної системи. Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами визначені як один із способів перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Бюджетна децентралізація передбачає, з одного боку, визначення раціональних обсягів і структури бюджетних повноважень, а з іншого – повне їх забезпечення ресурсною базою.

Засади міжбюджетних відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань (бюджетами місцевого самоврядування), а також між мись-

ким бюджетом міста обласного (республіканського АР Крим) значення, м. Севастополь та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, селищ, сіл, крім бюджетів місцевого самоврядування, трансферти до яких визначаються законом про Державний бюджет України на наступний рік, визначені законодавчо з 2004 р. Тим самим було забезпечено подальшу децентралізацію бюджетної системи. Однак, трансферти містам та районам обчислюються безпосередньо на центральному рівні. Це, у свою чергу, послаблює позиції обласного рівня у контролі за формуванням та використанням фінансових ресурсів на районному рівні. Більш-менш самостійними у схваленні бюджету є області та міста обласного значення, натомість бюджети місцевого самоврядування є залежними від району (юридично від районної ради, фактично від районної адміністрації).

Спостерігаються розбіжності у тлумаченні поняття “міжбюджетні відносини” у Бюджетному кодексі України (2001 р.) та Законі України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань” (2004 р.). – У згаданому Законі поняття “міжбюджетні відносини” між бюджетами районів та місцевого самоврядування зведені винятково до “міжбюджетних трансфертів” (статті 1 і 3), натомість Бюджетний кодекс тлумачить їх як будь-які відносини між бюджетами держави, АР Крим та бюджетами місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявність в Україні близько 12 тис. місцевих рад, необхідно розглянути можливість і загальні принципи встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування з тим, щоб позбавити район надмірних управлінських важелів впливу на бюджетний процес та перерозподіл фінансових ресурсів. Питання подальшої децентралізації бюджетної системи є також важливим у зв'язку з актуалізацією необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи – об'єднання декількох фінансово слабких громад у єдину дасть змогу змен-

шити видатки на утримання управлінського апарату і збільшити обсяги коштів на поточні потреби, що, у свою чергу, спростить механізм встановлення прямих фінансово-бюджетних відносин між державою та громадами [7].

Можливі рекомендації щодо вирішення проблем міжбюджетних відносин полягають в організації системи міжбюджетних відносин в умовах обмеженості бюджетних ресурсів. Управління на всіх ланках має будуватися на таких принципах: відповідності потреб можливостям мобілізації коштів – як із власних джерел, так і з переданих закріплених джерел та міжбюджетних трансфертів; збіг користувачів послуг у соціальній сфері платників податків та зборів на їх фінансування та тих, хто схвалює рішення про надання таких послуг (в особі виконавчих або представницьких органів влади).

Реформування системи міжбюджетних відносин повинно передбачати реалізацію окремих заходів за такими цілями.

1. З метою встановлення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів:

- активізувати економічну та господарську діяльність місцевих органів влади на підвладній території з метою збільшення частки власних та закріплених джерел доходів у місцевих бюджетах і зменшення частки трансфертів, а також збільшення загалом кількості регіонів, які не потребують трансфертів із державного бюджету;
- запровадити державні гарантії фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами влади;
- покласти в основу політики фінансового вирівнювання критерій зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти, залишаючи певну частку сум перевищення доходів у розпорядженні місцевих органів влади.

2. З метою удосконалення формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів:

- внести зміни до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів щодо використання індексів відносних видаткових потреб, які дадуть змогу враховувати місцеві особливості розвитку – зокрема, щільність населення, що проживає на території, рівень екологічного забруднення;
- спростити показники та окремі формули, що використовуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів;
- встановити мораторій на внесення змін до формули упродовж одного бюджетного року.

3. З метою раціоналізації структури трансфертів:

- забезпечити пріоритетність надання цільових субвенцій, збільшити частку субвенцій на соціально-економічний розвиток, сформувавши механізм запровадження конкурсних процедур фінансування місцевих програм;
- застосовувати вибірково механізм фінансування окремих проектів, ініційованих місцевими органами влади, з наданням переваги тим, які спроможні найшвидше дати економічний ефект і, відповідно, сприяти розвитку інших місцевостей.

4. З метою впорядкування механізму забезпечення соціальних видатків:

- встановити жорстку відповідність між фінансуванням видатків, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення і не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, і обсягом власних доходів місцевих бюджетів. Інші видатки доцільно фінансувати за рахунок закріплених доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів, що дасть змогу уникати зустрічних фінансових потоків і посилити контроль за використанням коштів та наданням трансфертів;
- покласти в основу бюджетного вирівнювання нормативи соціальних стандартів надання громадянам послуг;
- ініціювати внесення змін до Бюджетного кодексу України: у ч. 1 ст. 86 замінити “соціальних послуг” (п. 1) і “основних соціальних послуг” (п. 2) на словосполучення “громадських послуг”, у ч. 3 п. 2 ст. 98 замінити “споживачів соціальних послуг” на “споживачів громадських і соціальних послуг”.

5. З метою заохочення територіальних громад до наповнення бюджетів, передусім, у частині доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, і збільшення частки видатків, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів:

- встановити частку відрахувань від надходжень із податку на доходи фізичних осіб до другого кошика доходів місцевих бюджетів;
- включити до переліку видатків першого кошика видатки на соціальний захист, соціальне забезпечення, культурно-омістецькі та спортивні заходи, а також видатки на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність.

6. З метою подальшої децентралізації бюджетної системи:

- впорядкувати застосування термінів “міжбюджетні трансферти”, “міжбюджет-

- ні відносини” у різних законодавчих актах;
- розробити заходи (формування механізму, визначення відповідальних осіб, формування інформаційної, кадрової та технічної бази) щодо встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл і селищ.

IV. Висновки

У реальній ситуації, яка склалася в Україні у сфері розвитку місцевих бюджетів, доречно звернутися до вивчення і практичного застосування досвіду фінансового регулювання відносин “центру” і “території” інших держав. Конкретні моделі фінансового вирівнювання у різних країнах ґрунтуються на рівні децентралізації бюджетно-податкової системи, обсягу повноважень місцевих органів, виборі між економічною ефективністю та соціальною справедливістю, розмірами міжрегіональної асиметрії, унітарним чи федеративним устроєм держави. Однак спільним принципом моделі міжбюджетних відносин є те, що державні органи несуть відповідальність за вирішення питань місцевого розвитку, однак не застосовують прямі методи контролю за діяльністю місцевих органів. Умовою надання фінансової підтримки регіонам є ефективне використання ресурсів. Фінансова підтримка місцевостей здійснюється за допомогою нецільових переданих коштів, які орган влади місцевого рівня може використати на власний розсуд, і цільових фінансових ресурсів, призначення яких обумовлене законодавчим актом. Бюджетні дотації (нецільовий трансферт) найбільше застосовуються у Німеччині та Швеції.

Особливо слід відмітити високий рівень досконалості та усталеності нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин, яка прямо впливає на ефективність функціонування місцевих бюджетів. Серед країн із сформованим нормативно-правовим регулюванням місцевих бюджетів можна відзначити Німеччину, Францію, Швецію. Так, у Німеччині визначення основних видів бюджетних трансфертів землям закріплені в основному законі (так звана фінансова конституція). Механізм надання бюджетних трансфертів визначається спеціальними законами (“Про вирівнювання різної економічної сили земель”, “Про фінансову допомогу Федерації”), законами про окремі види грошових виплат, віднесених до спільної компетенції. У Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, які зведені в Адмініст-

ративний кодекс місцевого самоврядування, Кодекс комун тощо. Цікавим досвідом щодо врегулювання питань зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів на основі перерозподілу ресурсів можна вважати Італію. Бюджетна система цієї країни, так само як і бюджетна система України, відзначається жорсткою централізацією: частка центрального бюджету в ній становить 66,4%, а власні доходи місцевих бюджетів (перш за все комун) не перевищують 20,7%, з яких 10,7% припадає на місцеві податки. В Італії здійснювалися заходи з відновлення податкової автономії місцевих органів влади, пригніченої попередніми податковими реформами. З метою виходу зі складного становища і підвищення економічної самостійності місцевих бюджетів в Італії був прийнятий ряд законів у руслі політики “фіскального федералізму”. Так, наприклад, трансферти місцевим бюджетам були заморожені, а місцевим органам влади було запропоновано ввести місцеві податки або вдосконалити старі. В економічний план розвитку країни було внесено положення про подальший розподіл функцій між центральними, обласними і місцевими органами влади з метою забезпечення населення якісними послугами. В Україні доцільним є вивчення позитивного досвіду унітарних держав, які впроваджували в життя теорію “фіскального федералізму” і знижували ступінь перерозподілу національного доходу через державний бюджет.

Література

1. Василишен М.М. Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин / М.М. Василишен // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 125–128.
2. Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. № 1782, зі змінами та доповненнями.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III. – Ст. 91.
4. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV.
5. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5.10.2000 р. № 2017-III.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р.
7. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань : Закон України від 01.07.2004 р. № 1953-IV.

УДК 338.48.025.2(4/8)

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНО-РЕКРЕАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

Шупік Б.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The complex estimation of the tourist sector was given; the tourist infrastructure of Ukraine was analyzed and its major problems were identified; the ways of development of the tourist infrastructure and the sector in whole were suggested.

Анотація

У статті надано комплексну оцінку туристичній галузі України, проаналізовано туристичну інфраструктуру України і визначено її основні проблеми, запропоновано шляхи й напрями розвитку туристичної інфраструктури і галузі в цілому.

Ключові слова

Інфраструктура, туризм, туристичні ресурси, рекреація, готелі, санаторії, подорож.

I. Вступ

Важливе значення для розвитку як міжнародного, так і внутрішнього туризму мають туристичні ресурси, які є основною метою подорожей. Унаслідок цих обставин вони зумовлюють і визначають найважливіші економічні показники туризму, такі як кількість туристів, ціна на послуги, географія подорожей, їх сезонний розподіл, тривалість перебування тощо. Враховуючи сучасний незадовільний стан туристичної інфраструктури нашої держави, керівництву країни необхідно робити більш чіткі і дієві кроки в напрямку її розбудови. Тому комерційна робота в галузі туризму має ґрунтуватись на всеохоплювальному обліку туристичних ресурсів як у цілому по країні, так і за окремими регіонами. Україна володіє багатими природно-кліматичними, культурно-історичними та національно-етнографічними ресурсами, які створюють передумови для розвитку багатьох видів туризму, що дає можливість виходу на туристичний ринок із привабливими туристичними пропозиціями.

II. Постановка завдання:

- дати комплексну оцінку туристичній галузі України;
- проаналізувати проблеми розвитку туристичної інфраструктури в туристично-рекреаційній галузі України;
- запропонувати шляхи та напрями розвитку туристичної інфраструктури.

III. Результати

Питання збереження туристичних ресурсів та управління природокористуванням

досліджували відомі вітчизняні науковці В.І. Гетьман, Б.М. Данилишин, Ю.П. Лебединський, В.С. Міщенко, І.М. Потравний та ін. Під туристичними ресурсами розуміють сукупність природних і штучно створених людиною об'єктів, що мають комфортні властивості й придатні для створення туристичного продукту. Як правило, наявність туристичних ресурсів визначає формування туристичного бізнесу в тому чи іншому регіоні.

Площа освоєних і потенційних рекреаційних територій в Україні розподіляється відповідно до природних особливостей семи рекреаційних регіонів: Карпатський, Придністровський, Дніпровський, Донецько-Приазовський, Поліський, Причорноморський, Кримський. При визначенні цих регіонів враховувались такі фактори:

- геополітичне положення (розташування території, наявність трудових ресурсів, транспортних комунікацій, джерел сировини, енергії, історія розвитку території, традиції тощо);
- наявність рекреаційних ресурсів;
- стан туристичної інфраструктури;
- попит на рекреацію та туризм;
- туристично-рекреаційна політика регіону.

Потенційний фонд природоохоронних, оздоровчих та рекреаційних територій становить 12,1 млн га, тобто 20% площі території України, що відповідає міжнародним показникам раціонального збереження природно-рекреаційних ресурсів. Одноразова місткість ландшафтів України, враховуючи допустимі природоохоронні норми, становить понад 40 млн осіб.

Найбільшу питому вагу територій і об'єктів природно-заповідного фонду мають:

- від 8 до 13% – Тернопільська, Херсонська, Закарпатська, Івано-Франківська, Хмельницька області;
- 5–7% – Сумська, Рівненська, Чернівецька області;
- 3–5% – Чернігівська, Львівська області, Автономна Республіка Крим;
- до 3% – Донецька, Миколаївська, Полтавська області;
- до 2% – Волинська, Житомирська, Запорізька, Одеська, Черкаська області;

Держава та регіони

– до 1% – Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Харківська області [1, с. 20–30].

Практично в усіх областях України виявлено мінеральні лікувальні води різного складу. Найбільша кількість джерел зосереджено в Карпатському регіоні, зокрема, в Закарпатській, Львівській областях. У Карпатському регіоні є понад 800 джерел і свердловин лікувальних мінеральних вод усіх відомих типів, багато з них унікальні, їх запаси достатні для щорічного оздоровлення більше ніж 7 млн людей. На сьогодні рівень їх використання не перевищує 15%. Розвідано також значні запаси лікувальних грязей та озокериту (Борислав і Східниця). Ці ресурси у поєднанні зі сприятливими кліматичними умовами є природною базою розвитку стаціонарно-курортної справи. Карпати мають потужний потенціал для розвитку різних видів туризму. Мальовничі ландшафти, рельєф створюють сприятливий фон для короткотривалого відпочинку. Карпати не мають альтернативи на Україні щодо розвитку гірськолижного спорту на рівні світових стандартів.

Природно-ресурсний та історико-культурний потенціал регіону разом із вигідним географічним положенням у центрі Європи є достатньо вагомою передумовою для розвитку й відпочинку, орієнтованою як на внутрішнього споживача, так і на обслуговування іноземного контингенту. Регіон розташований у центрі Європи, через нього проходять різноманітні зв'язки, а непогана транспортна доступність є сприятливим фактором залучення контингенту відпочивальників не тільки зі східних регіонів, а й європейських країн. Карпати можуть служити своєрідним полігоном дислокації центрів міжнародного бізнесу, що стимулюватиме розвиток комерційного та ділового туризму [2, с. 8].

Не менш важливе місце у розвитку туризму в Україні займають культурні об'єкти, пам'ятки історії, архітектури, археології, етнографічні особливості території, що є важливим засобом задоволення потреб пізнавально-культурної рекреації. Загальна кількість архітектурно-історичних пам'яток в Україні становить 48 690 об'єктів, їх цінність і кількість (насичення, щільність) у межах областей істотно різняться. Найбільше архітектурно-історичних пам'яток, що охороняються державою і церквою, у Львівській (3934), Київській (2886) та Чернігівській (2859) областях. Найцінніші культурно-історичні ресурси – у Київській, Львівській, Тернопільській, Полтавській, Чернігівській областях, Автономній Республіці Крим. Одним із головних факторів для ефективного використання рекреаційних ресурсів є наявність туристичної інфраструктури. Це готелі,

мотелі, будинки відпочинку, пансіонати, санаторії, заклади харчування, транспортні засоби, заклади для розваг, атракції та ін. Коротко характеризуючи матеріальну базу туризму, можна відзначити, що в 2009 р. в Україні налічувалось більше ніж 9000 засобів розміщення, серед них близько 2000 сертифікованих підприємств готельного господарства [3, с. 44].

Категорії готелям та іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг із тимчасового розміщення (проживання), встановлюються за результатами обов'язкової сертифікації послуг із тимчасового розміщення, що ними надаються, стосовно рівня безпеки для життя та здоров'я людей, захисту їх майна та охорони навколишнього природного середовища в державній системі сертифікації УкрСЕПРО та оцінювання відповідності готелів вимогам певної категорії, що проводиться відповідно до Правил обов'язкової сертифікації послуг з тимчасового розміщення (проживання), затверджених Держспоживстандартом. Готелям встановлюються такі категорії: “п'ять зірок”, “чотири зірки”, “три зірки”, “дві зірки” та “одна зірка”. Іншим об'єктам, що призначаються для надання послуг із тимчасового розміщення (проживання), у тому числі мотелям, пансіонатам, будинкам відпочинку, туристичним базам, кемпінгам, категорія встановлюється за рівнем обслуговування в них (перший, другий, третій, четвертий та, відповідно, п'ятий рівні) [4].

Сьогодні світові готельні бренди представлені в Україні тільки трьома міжнародними операторами: Residor Hotel Group (готелем Radisson SAS у містах Київ та Алушта), Global Hyatt Corporation (готель Hyatt Regency Kyiv, м. Київ) і Rixos Group (готель Rixos Prykarpattya в м. Трускавець, Львівська область). Крім того, згідно із раніше заявленими планами, у найближчі кілька років у країні мають почати роботу готелі таких операторів, як Intercontinental Hotel Group, Hilton Hotels Corporation, Accor Group, Fairmont Hotels and Resorts та ін. Світові готельні мережі виявляють велику зацікавленість до готельного ринку України, що розвивається, пропонуючи керування готелями і їх брендинг [5, с. 87].

Засобами розміщення туристів є будь-які об'єкти, які надають туристам епізодично або регулярно місце для ночівлі (звичайно в приміщенні). Як додаткові умови враховуються такі: загальна кількість місць ночівлі перевищує деякий мінімум, об'єкт розміщення має керівництво, управління об'єктом ґрунтується на комерційній основі. Відповідно до рекомендацій Всесвітньої туристської організації, всі засоби розміщення можна представити двома категоріями – колективними й індивідуальними. До складу колекти-

вних засобів розміщення туристів включаються готелі й аналогічні заклади, спеціалізовані установи інші колективні засоби розміщення туристів. Залежно від особливостей керування готелі можуть бути відособленими підприємствами або утворювати готельні ланцюги. Прикладами розвинутих готельних ланцюгів є готелі Аккор (Франція), Холидей Інн (США), Форт (Великобританія), Шератон (США) [6, с. 18].

Від Радянського Союзу Україні дісталися приблизно 3,5 тис. санаторно-курортних підприємств. Сьогодні таких об'єктів у країні 3110 (санаторії різного профілю, бази відпочинку, дитячі табори, водолікарні тощо). З них санаторіями як такими (приватними, профспілковими, відомчими та ін.) є 471 об'єкт, інші – перепрофільовані або в будинки відпочинку, що надають платні послуги туристам, або в готелі, що пропонують курси короткострокового оздоровлення й модні нині Спа-процедури, у тому числі: санаторії-профілакторії – 269, будинки і пансіонати відпочинку – 302, пансіонати з лікуванням – 52, інші пансіонати – 2016 [7, с. 81]. Більшу частину відпочивальників у санаторіях становлять туристи по так званих “соціальних” путівках, лівова частина вартості яких оплачується міністерствами, відомствами й Фондом соціального страхування (близько 70% усіх путівок у санаторіях різної форми власності). Обсяг державного фінансування в 2008 р. – близько 180 млн грн.

Існує також проблема підпорядкування санаторіїв різним відомствам. З одного боку, санаторії підлегли Міністерству охорони здоров'я, з іншого – Міністерству культури і туризму (в особі Держтуризмкурортів), але в них немає фахівців, що досконально знають ситуацію. Проблема можна розв'язати, або створивши окремий міжвідомчий департамент, або розділивши повноваження міністерств. Наприклад, питання розміщення й харчування в санаторіях можуть бути у віданні Держтуризмкурортів, яке буде контролювати їх безпеку й категорійність, за аналогією з готелями, а питання лікування – у віданні Міністерства охорони здоров'я. Інакше на ринку будуть тривати масові порушення прав споживачів. Адже у вартість путівки входить повноцінне лікування, але на практиці за частину цих послуг доводиться вносити на місці додаткову плату. За кордоном страхові фонди компенсують тільки лікування своїх громадян, відшкодовувати ж вартість харчування й проживання невідгодно навіть для дуже багатих країн. Можна було б перейти на таку систему страхування. При цьому кожний потенційний відпочивальник вибирав би житло й лікування залежно від наявності коштів [7, с. 83].

Взаємодія транспортної і туристичної галузі допоможе кожній з них у короткі терміни

вирішити більшість питань, зокрема розбудови туристичної інфраструктури за напрямами національної мережі транспортних коридорів із залученням приватного капіталу (національного та іноземного). В Україні прийнята Програма функціонування національної мережі міжнародних транспортних коридорів, її реалізація дасть змогу розв'язати проблему облаштування доріг, створити сприятливі умови для розвитку туристичної індустрії. Метою Програми є підвищення безпеки руху, швидкості, комфортності та економічності перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом; поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг, мостів і дорожньої інфраструктури; забезпечення планомірного розвитку мережі автомобільних доріг; поліпшення технічних показників, підвищення конкурентоспроможності автомобільних доріг щодо забезпечення транзитних перевезень і розвитку автомобільного туризму; сприяння соціально-економічному та екологічно збалансованому розвитку держави [8]. Не менш важливою складовою інфраструктури є існуюча мережа прикордонних переходів із країнами-сусідами, її розширення та сервісне облаштування.

Неможливий розвиток туризму без системи зв'язку і комунікацій, функціонування різноманітних служб сервісу, розвитку громадського харчування і побутового сервісу, організації культурно-розважального обслуговування. Актуальною для України залишається проблема постачання води та проблема каналізації населених пунктів, у першу чергу, рекреаційних центрів. Проблема інфраструктурного облаштування території України може бути вирішена лише завдяки інвестуванню в її розбудову великих коштів, у тому числі з боку центральної та місцевих влад, її розв'язання можливе лише в контексті практичних дій щодо економічному піднесенню країни [1, с. 20–30].

В умовах тотального дефіциту ресурсів, відсутності кадрів, низького рівня сервісу закономірним є велика зацікавленість в участі іноземних інвесторів у розвитку рекреаційної сфери. Без цього досягнути світових стандартів у рекреаційному обслуговуванні, забезпечити попит на послуги й розширити ринок їх збуту буде важко. Тому прогрес у цій галузі значною мірою буде залежати від того, як і яка політика буде здійснюватись стосовно іноземних інвесторів. Треба рахуватись і з тим, що об'єктивно існують несприятливі фактори, без урахування яких будь-які програми і проекти не принесуть бажаних результатів. До несприятливих факторів можна віднести такі:

- відсутні стабільні економічні механізми економічного регулювання господарських відносин;

Держава та регіони

- соціальна інфраструктура загального призначення (дороги, транспортне сполучення, зв'язок, водопровідне забезпечення, каналізація, торгівля, громадське харчування) розвинута слабо, рівень сервісу надзвичайно низький;
- не розвинуті сучасні системи інформаційного забезпечення рекреаційного бізнесу, відсутня всеохоплювальна реклама;
- дефіцит висококваліфікованих менеджерів у сфері рекреаційного бізнесу;
- загальна культура господарювання невисока.

Окремо треба відзначити політичний фактор, вплив якого на формування попиту і контингент відпочивальників останнім часом надзвичайно зріс. Рекреаційний бізнес дуже чутливий до політичних катаклізмів. Цей фактор у поєднанні з падінням життєвого рівня населення, зростанням цін на путівки і вартості послуг найближчим часом буде серйозним гальмом для розвитку рекреаційної індустрії [2, с. 24–25].

Тому в основу рекреаційної політики необхідно покласти такі пріоритети:

- необхідно забезпечити державну підтримку в туристичній сфері як одного з найбільш перспективних напрямів;
- створити сприятливі податкові умови для залучення іноземного капіталу в розвиток галузі. Одним із найбільш ефективних шляхів є створення спільних лікувально-оздоровчих і туристичних підприємств.

IV. Висновки

Отже, маючи такий ресурсний потенціал, туризм України має сприяти зміцненню економіки країни, наповненню державного бюджету, зростанню добробуту українських громадян, збереженню історико-культурної спадщини, піднесенню духовного потенціалу суспільства. В Україні фактично є два регіони, умови яких дають змогу забезпечити процес задоволення суспільних потреб у рекреаційних послугах, а саме: Чорноморсько-Азовський і Карпатський регіони. Кожен із них має свої проблеми, які здебільшого мають одне підґрунтя – розвиток рекреаційно-туристичного комплексу неможливий без загального економічного піднесення України і без стабільної політичної ситуації в ній. Але багато питань потрібно вирішувати вже сьогодні.

Виходячи з основних стратегічних завдань і очікуваних результатів, політика перспективного розвитку рекреаційної сфери має будуватись на таких основних принципах, а саме:

- створення багатопрофільних рекреаційних центрів та об'єктів із поєднанням у них оздоровлення, відпочинку, туризму і спорту;

- підвищення якості й розширення асортименту, поліпшення сервісних умов обслуговування;
- концентрація коштів і ресурсів на об'єкти інфраструктури соціального призначення;
- створення рекреаційних зон у приміських територіях для короткотривалого відпочинку населення великих міст;
- створення сучасної інформаційно-маркетингової служби у сфері рекреаційного бізнесу;
- активне формування висококваліфікованого кадрового потенціалу у сфері рекреаційного бізнесу;
- налагодження потужної реклами, випуск високоякісного інформаційно-довідкового матеріалу;
- розв'язання проблеми відомчої належності санаторно-курортних закладів;
- розвиток системи зв'язку і комунікацій;
- розв'язання проблеми водопостачання та каналізації населених пунктів рекреаційних центрів;
- організація надійного енергозабезпечення рекреаційних зон, у тому числі використання альтернативних джерел електроенергії.

Реалізація вищенаведених пріоритетів створить необхідні умови для подальшого цілеспрямованого розвитку рекреаційної індустрії, стабілізує економічне становище рекреаційних об'єктів.

Література

1. Кифяк В.Ф. Організація туристичної діяльності в Україні / В.Ф. Кифяк. – Чернівці : Книги-XXI, 2003. – 300 с.
2. Мазур Ф.Ф. Соціально-економічні умови розвитку рекреаційної індустрії (на прикладі Карпатського регіону) : навч. посіб. / Ф.Ф. Мазур. – К. : Центр учбової літератури, 2005. – 96 с.
3. Крапива С.В. С неба – не падають / С.В. Крапива // Бизнес. – 2009. – № 34. – С. 44.
4. Про затвердження Порядку 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. № 308.
5. Романюк Е.А. ПереHOTEL / Е.А. Романюк // Бизнес. – 2009. – № 10. – С. 87.
6. Чудновский А.Д. Гостиничный и туристический бизнес : учебник / А.Д. Чудновский. – М. : Тандем ; ЭКМОС, 2008. – 168 с.
7. Крапива С.В. Здоровенькі були / С.В. Крапива // Бизнес. – 2009. – № 7. – С. 81–83.
8. Про затвердження Державної програми розвитку автомобільних доріг загального користування на 2007–

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.71

ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОГО МЕХАНІЗМУ СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Білюк А.В.

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

Annotation

It is shown in the article, that the tax mode is one of meaningful factors of intensity of innovative process; the presented analysis of forming of tax mechanism of stimulation of innovative activity is in Ukraine; formulated principles of construction of tax mechanism of stimulation of investment activity, the existent going is generalized near the estimation of efficiency of tax policy.

Анотація

У статті визначено, що податковий режим є одним із значущих факторів інтенсивності інноваційного процесу, проаналізовано процес формування податкового механізму стимулювання інноваційної активності в Україні, сформульовано принципи побудови податкового механізму стимулювання інвестиційної діяльності, узагальнено наявні підходи до оцінювання ефективності податкової політики.

Ключові слова

Інновації, інноваційна діяльність, інвестиції, податковий режим, податкове стимулювання, податковий кредит.

I. Вступ

Не викликає сумніву визначальний вплив податкового режиму на інвестиційну привабливість окремих галузей, регіонів і національних економік. У свою чергу, наявність джерел фінансування інвестицій в інновації визначає інноваційну активність суб'єктів господарювання. У зв'язку із цим великого значення набуває формування податкового механізму стимулювання інноваційної активності як елемента державної політики економічного зростання. Не менш важливим є взаємозалежне завдання моніторингу ефективності функціонування такого механізму, що вимагає розробки відповідного методологічного забезпечення.

II. Постановка завдання

Мета статті – сформулювати принципи, які, на нашу думку, мають лежати в основі

побудови податкового механізму стимулювання інноваційної діяльності. Частина принципів носить загальносистемний характер, інша частина торкається сфери реалізації потенціалу окремих елементів податкового механізму: державної підтримки українських суб'єктів інноваційної діяльності у сфері міжнародного оподаткування доходів і капіталу, амортизаційної політики й інвестиційного податкового кредиту.

III. Результати

У розвинутих країнах за рахунок податків фінансується близько 90% видатків бюджетів і перерозподіляється в середньому близько 50% ВВП. Це дає змогу говорити про податки як про найважливіший елемент механізму державного регулювання економічної активності. Залежно від переважаючої в конкретний історичний період функції держави, що визначає величину й цільову структуру державних видатків, виділяється три основні типи державної політики:

- великодержавна політика, спрямована на поширення державою свого політичного впливу, мови, національної культури тощо, насамперед, шляхом нарощування й демонстрації військової сили;
- політика економічного зростання, коли державне регулювання спрямоване на стимулювання розвитку економічних суб'єктів, збільшення обсягів експорту й розвиток господарської інфраструктури;
- політика соціального добробуту, коли перерозподіл значної частки ВВП спрямовано, в першу чергу, на забезпечення високого рівня життя для всіх, у тому числі найменш захищених, верств населення. Традиційним інструментом такої політики є прогресивне оподаткування доходів фізичних осіб і корпорацій.

На практиці політика тієї або іншої держави може являти собою поєднання перелічених типів, але завжди буде мати місце тенденція до домінування одного з них. У

статті податки розглядаються як інструмент реалізації другого типу державної політики – політики економічного зростання. У цьому випадку акцент робиться на створенні режиму податкового сприяння або для всіх суб'єктів національної економіки, або за принципом селективності державної політики: для компаній, що діють у галузях, для експортерів у цілому або експортерів конкретних видів продукції, для суб'єктів малого бізнесу, для інноваційно активних компаній, для іноземних інвесторів тощо.

У сучасному економічному словнику економічний механізм – визначається як сукупність методів і засобів впливу на економічні процеси, їх регулювання. Елементи економічного механізму також часто називають економічними важелями, підкреслюючи, таким чином, той факт, що вони використовуються як засоби зміни економічного стану об'єкта, здійснення повороту в економіці. Основний спектр форм і методів державної інноваційної політики й вдала їх систематизація можуть бути відображені в такий спосіб:

- пільгове оподаткування й кредитування;
- бюджетні дотації;
- митні преференції;
- амортизаційна політика;
- вдосконалення системи ціноутворення на результати інтелектуальної діяльності;
- захист вітчизняних товаровиробників і їх прав на інтелектуальну власність у системі міжнародних економічних відносин;
- нормативно-правове регулювання й адміністрування;
- патентно-ліцензійна діяльність із метою поширення нововведень;
- участь у проектах, результати яких мають подвійне застосування (оборонного й цивільного призначення);
- адаптація інноваційних проектів до регіональних умов;
- страхування ризиків.

Далі сконцентруємося на податках як на одному з найважливіших важелів у рамках економічного механізму державного регулювання. Під механізмом податкового стимулювання інноваційної діяльності будемо розуміти сукупність методів і засобів впливу на вектор і динаміку розвитку національної інноваційної системи. До елементів відповідного механізму вважаємо за необхідне віднести такі способи зниження податкового навантаження інноваційно активних організацій:

1. Звільнення платника податків від сплати податку, у тому числі:
 - на постійній основі;
 - на тимчасовій основі (податкові канікули).
2. Зменшення основних елементів оподаткування.

3. Зменшення податкової бази.
4. Скорочення податкової ставки.
5. Зменшення суми податку шляхом надання податкових відрахувань.
6. Перенесення строків сплати податку на більш пізній період шляхом надання інвестиційних податкових кредитів.
7. Державна підтримка вітчизняних інноваційних організацій у сфері міжнародного оподаткування.

Класиками політекономії був встановлений відомий принцип оподаткування, що дотепер не втратив своєї актуальності: податковий тягар не має перевищувати приросту капіталу економічних суб'єктів. Мова йде про неприпустимість вилучення капіталів підприємств із виробничої діяльності з метою виконання обов'язків платника податків. Державна політика економічного зростання, навпаки, передбачає реалізацію стимуляційної функції оподаткування й неприпустимість встановлення податкових режимів або застосування методів податкового регулювання, що створюють бар'єри для інвестиційного й інноваційного процесів у національному виробництві.

Таким чином, об'єктивна межа податкових вилучень визначається параметрами інвестиційних основ бізнесу й капіталізації прибутку. Це ствердження можна наочно розкрити через взаємозв'язок економічного й податкового потенціалів:

$$EP - INV - BC = CPP^3 FPP,$$

де EP – економічний потенціал;
 INV – інвестиції;
 BC – виробниче споживання;
 CPP – стратегічний податковий потенціал;
 FPP – функціональний податковий потенціал.

За визначенням зарубіжних учених, економічний потенціал – це повна сукупність корпоративних і приватногосподарських фінансових результатів діяльності: вартісної оцінки майна, приросту капіталу, нагромаджень населення та інших показників, доповнених вартісною величиною майна й природно-сировинних ресурсів.

Податковий потенціал можна поділити на два види: стратегічний і функціональний, причому перший априорі не менше другого. Стратегічний потенціал визначений як потенційна здатність системи оподаткування забезпечувати постійне зростання загальнонаціональних, переважно соціальних, потреб. Оцінювання цієї здатності базується на платоспроможності економічних суб'єктів після завершення повного циклу кругообігу коштів і задоволення ними своїх інвестиційних потреб. Із практичної точки зору, стратегічний податковий потенціал може бути витлумачений, як прогнозований обсяг су-

купного фінансового результату, створений у виробництві й прирощений в обігу після відрахування вартості сукупних витрат по його вилучення.

Функціональний податковий потенціал трактується як прогнозований обсяг податкових надходжень із розрахунку якісних і кількісних оцінок, що характеризують стан податкового середовища, стратегічного податкового потенціалу й всіх супутніх уточнень елементів податків при розробці податкових бюджетів на кожний фінансовий рік.

З огляду на вищесказане, базовими принципами побудови податкового механізму стимулювання інноваційної діяльності вважаємо такі:

1. Скорочення податкового тягаря інноваційних організацій є не цільовою функцією механізму стимулювання, а необхідною умовою для забезпечення інноваційного зростання економіки й, відповідно, податкових доходів бюджету в майбутньому за рахунок розширення податкової бази.

2. Оподаткування має відбуватися в межах новостворюваної вартості й не поширюватися на капітал, який інвестується в інноваційну діяльність. В іншому випадку інноваційне зростання економіки стає неможливим.

Для реалізації цих принципів система оподаткування має бути організована таким чином, щоб:

а) не обкладалися податками витрати на відтворення людського капіталу;

б) забезпечувався як найбільш пільговий режим оподаткування в галузях, що створюють високу додану вартість;

в) забезпечувався пільговий режим оподаткування доходів на капітал, вкладений у такі галузі, незалежно від форми вкладення капіталу (кредитування, надання позик, лізинг, венчурні інвестиції).

3. Чіткість і визначеність формулювань правових норм податкового законодавства, що регулює інноваційну діяльність.

Цей принцип є конкретизацією стосовно предмета дослідження більше, ніж загальний принцип визначеності системи оподаткування, що був сформульований ще А. Смітом. Необхідно відзначити, що вимога визначеності правової норми є універсальним принципом права як такого й покликана забезпечити його однакове розуміння й застосування всіма учасниками правовідносин. Із цього приводу А. Сміт писав: "точна визначеність того, що кожна особа має платити, у питанні податкового обкладання є справою настільки важливою, що досить значний рівень нерівномірності становить набагато менше зло, ніж малий рівень невизначеності" [6].

4. Вибір комбінації елементів податкового механізму, які в сукупності забезпечили б

достатність і еластичність системи оподаткування інноваційних організацій.

Достатність системи оподаткування оцінюється з погляду забезпечення необхідного рівня податкових доходів бюджету й з урахуванням типу політики державного регулювання. Еластичність податкового механізму припускає, що його елементний склад у кожний період має відповідати завданням соціально-економічного розвитку країни.

Інші сформульовані нами принципи "прив'язані" до окремих елементів механізму податкового стимулювання інновацій.

Відносно податкового регулювання зовнішньоекономічної діяльності вважаємо за необхідне виділити два принципи побудови податкового механізму. Перший стосується об'єкта податкового стимулювання, другий – участі в міжнародних домовленостях з питань податкового законодавства.

5. Об'єктом стимулювання має бути експорт праці у формі товарів і послуг з великою часткою доданої вартості, а також у формі прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Цей принцип є пріоритетним практично для всіх розвинутих країн, хоча способи його практичної реалізації відрізняються. У США експортерам надаються пільги з податку на прибуток корпорацій, західноєвропейським експортерам повертається ПДВ, Японія й Південна Корея надають пряму державну підтримку експортній експансії своїх компаній. При виборі конкретного способу необхідно враховувати можливі негативні ефекти. Наприклад, загальний принцип застосування ПДВ у зовнішньоторговельному обігу полягає в тому, що ПДВ обкладаються, як правило, тільки імпортні угоди. Експортні поставки звільняються від оподаткування, крім того, передбачається повернення сум податку, сплачених експортерами у вартості товарів, що здобуваються, робіт і послуг.

Ще одним прикладом неефективного, з позиції забезпечення інноваційного зростання, стимулювання експорту є надання інвестиційних податкових пільг для металургійних компаній. У результаті використання цього методу відбувається нарощування випуску продукції й експорт її за заниженими цінами.

6. Принцип податкової недискримінації відносно іноземних громадян і підприємств не має обмежувати національні інтереси України.

Така модель вигідна, насамперед, країнам – експортерам технологій і капіталу, що прагнуть до відкритості національних ринків і пільгового оподаткування інвестиційних доходів. Однак вона не вирішує проблему нерівного розподілу доходів від зовнішньо-

кономічної діяльності між різними групами країн. Наприклад, у відносинах з економічно розвинутими країнами Україна виступає в ролі чистого імпортера капіталу й прав на об'єкти інтелектуальної власності. Тому з погляду реалізації своїх податкових прав, їй не вигідні норми міжнародних угод, що передбачають відмову від оподаткування або пільгове оподаткування доходів від вкладення іноземного капіталу, наприклад, у вигляді відсотків по кредитах, лізингових платежів, платежів по авторських і ліцензійних договорах, що сплачуються українськими підприємствами іноземним власникам капіталу.

7. Державна амортизаційна політика має забезпечувати економічним суб'єктам грошовий фонд, достатній для простого відтворення основних виробничих фондів і нематеріальних активів, з обліком інфляційного знецінення грошової одиниці й підвищеного морального зношування високотехнологічної техніки та електроніки.

До методів податкової політики, що стимулюють відновлення виробничих потужностей, відносяться прискорена амортизація й застосування "початкових" амортизаційних пільг (амортизаційних премій). Конкретні методи прискореної амортизації диференціюються залежно від національного податкового законодавства. Досить розповсюджений метод зменшуваного залишку; можливість його застосування передбачена, зокрема, у США, Великобританії, Німеччині, Франції, Японії. У США також може застосовуватися метод підсумовування порядкових номерів.

Застосування початкових амортизаційних пільг (амортизаційних премій) також досить активно використовувалося й використовується в різних країнах (Швеція, Голландія, Данія, Австралія та ін.) з метою стимулювання інвестицій у технічне переоснащення суб'єктів господарювання. Наприклад, у 1972 р. у Великобританії платникам податків було дозволено списувати на витрати виробництва в перший рік експлуатації основних коштів 100% вартості всіх знов придбаних машин і устаткування й до 40–50% вартості новоспоруджених будинків і споруджень.

Необхідно відзначити, що початкові амортизаційні премії є одним із різновидів податкових пільг, механізм яких припускає зменшення податкової бази по податку на прибуток на суми видатків інвестиційного характеру. Диференціюватися може як відсоток інвестиційних видатків, що зменшує оподатковуваний прибуток, так і сама база, до якої цей відсоток застосовується. Як база може прийматися:

- загальна величина капітальних вкладень за період, незалежно від того, чи

закінчено формування первісної вартості основних коштів чи ні;

- первісна вартість придбаних основних коштів;
- інвестиції в окремі види основних коштів, наприклад, у наукове й дослідницьке устаткування;
- величина приросту інвестиційних видатків компанії або кратна цьому приросту сума.

Якщо розглянутий вище метод стимулювання застосовується на етапі розрахунку податкової бази, то інвестиційний податковий кредит надається на наступному етапі обчислення податку, коли оподатковуваний дохід уже визначений і на його основі розрахований розмір належного податку. На наш погляд для того, щоб цей елемент механізму податкового стимулювання інноваційної діяльності працював на практиці, необхідно дотримуватися наступного принципу.

8. Чіткість і однозначність у встановленні критеріїв, на підставі яких уповноважений орган влади ухвалює рішення щодо видачі податкового кредиту та його умов: суми, строку, процентної ставки, порядку зменшення податкових платежів і порядку погашення кредиту.

Необхідно уточнити, що на етапі розрахунку податку можуть застосовуватися й інші важелі податкового стимулювання, такі як податкові відрахування. Наприклад, у період президентства Б. Клінтона в США для стимулювання вкладення капіталу в НДДКР була введена пільга, відповідно до якої, компаніям надавалося відрахування з податку на прибуток до 20% суми приросту видатків на проведені дослідження поточного року порівняно з відповідними середньорічними витратами за попередній базовий період. У цьому випадку на величину, кратну приросту цільових видатків зменшується не податкова база, а сама сума податкових платежів.

Відзначимо, що, на думку фахівців, у більшості випадків податкове стимулювання інноваційної діяльності, якщо воно реалізується на системній і комплексній основі, досягає поставленої мети й сприяє підвищенню інноваційної активності суб'єктів господарювання. Це побічно підтверджується існуючими у світовій практиці фактами продовження термінів дії пільг, що спочатку вводилися як тимчасові міри.

IV. Висновки

Сформульовано вісім принципів, які, на нашу думку, мають лежати в основі побудови податкового механізму стимулювання інноваційної діяльності. Частина принципів носить загальносистемний характер, інша – торкається сфери реалізації потенціалу окремих елементів податкового механізму: державної підтримки українських суб'єктів

інноваційної діяльності в сфері міжнародного оподаткування доходів і капіталу, амортизаційної політики й інвестиційного податкового кредиту.

У цілому можна говорити про наявність позитивних зрушень у податковому законодавстві в частині стимулювання інноваційної активності підприємств реального сектора економіки. Особливо потрібні відзначити, що стимуляційні норми зачіпають не тільки великих платників податків, а й суб'єктів; малого підприємництва, значущість якого для розвитку інноваційної сфери підтверджується світовою практикою. Водночас висновки про ефективність ужитих заходів податкового стимулювання поки є передчасними.

Література

1. Бечко П.К. Податкова система : навч. посіб. / П.К. Бечко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 368 с.
2. Іляшенко В.О. Формування державної податкової політики в Україні : монографія / В.А. Іляшенко, О.В. Покатаєва. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2009. – 196 с.
3. Кучерявенко М.П. Податкове право України: Академічний курс : підручник / М.П. Кучерявенко. – К. : Правова єдність, 2008. – 701 с.
4. Мерзляк А.В. Державне регулювання інноваційного розвитку регіону : монографія / А.В. Мерзляк, О.В. Кітенко. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2009. – 160 с.
5. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 495 с.
6. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Соцэкгиз, 1962. – 684 с.
7. Тумина Т.А. Активизация налогового стимулирования реальных инвестиций в промышленность : монография / Т.А. Тумина, Е.Л. Атабиева, А.А. Рудычев. – СПб. : Химиздат, 2008.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

УДК 351.85

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ ШЛЯХОМ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ

Груздова К.Є.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article the ways of the budgetary financing of sphere of culture in Ukraine, are exposed mechanisms of improvement of state support of cultural sphere are offered? the necessity of public policy in relation to financing of sphere of culture in the modern terms of development is grounded.

Анотація

У статті розкрито шляхи бюджетного фінансування сфери культури в Україні, запропоновано механізми вдосконалення державної підтримки культурної сфери, обґрунтовано необхідність державної політики щодо фінансування сфери культури в сучасних умовах розвитку.

Ключові слова

Шляхи бюджетного фінансування, державна підтримка, сфера культури, механізми вдосконалення, державне регулювання.

I. Вступ

Фінансування культурної сфери значно погіршувалось упродовж 1990-х рр., завдяки цьому помітно падав соціальний статус, зменшувались доходи працівників закладів культури, реальне бюджетне фінансування

закладів культури також зменшилось майже вдвічі. З 2000 р. фінансування почало зростати, але ж повільніше, ніж зростали доходи державного бюджету та ВВП.

У зв'язку із цим участь суспільного загалу в культурній діяльності також знизилась, це значною мірою вплинуло на кількість кінотеатрів, будинків культури, театрів, публічних бібліотек.

Над цією проблемою працювало чимало вітчизняних науковців: О.А. Гриценко, О.М. Іваницька, Л.В. Ільченко-Сюйва, І.В. Розпутенко, В.В. Солодовник та ін. На сьогодні достатнє фінансування культурної сфери залишається проблемою, державна підтримка сфери культури також є недостатньою.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність державної політики щодо фінансування сфери культури в сучасних умовах розвитку та запропонувати механізми вдосконалення державної підтримки культурної сфери в Україні шляхом бюджетного фінансування.

III. Результати

На початковому етапі розбудови незалежної України її політику державної підтримки культури визначали такі складові:

- фінансова підтримка (повна або часткова) державних і комунальних закладів культури та мистецтва з бюджетів відповідних рівнів;
- бюджетне фінансування масових культурних закладів загальнодержавного та регіонального значення;
- обмежені податкові пільги неприбутковим та благодійним організаціям (включно з деякими, але не всіма типами культурних організацій);
- обмежений (порівняно з багатьма країнами Європи) протекціонізм щодо деяких культурних індустрій (таких як книговидавнича справа);
- бюджетні субсидії національним творчим спілкам, товариству “Просвіта” за відсутності регулярної державної фінансової підтримки інших недержавних культурних організацій та об’єднань;
- недостатньо розвинуті механізми конкурсної підтримки культурно-мистецьких проектів [4].

Ця політика не забезпечила стабільного розвитку галузі культури, але дала змогу зберегти багато закладів культури і мистецтва, які залишилися ще з радянських часів.

Численні недоліки виявляються і в сучасній практиці державного фінансування культури: це відсутність чітких пріоритетів у фінансуванні культури, незбалансованість структури бюджетних видатків за напрямками та їх нестабільність, недостатні ефективності та маргінальна роль нових механізмів фінансування, недофінансування з бюджету культурної галузі.

В Україні прийнято ряд законів та законодавчих актів, що регулюють різні аспекти культурної діяльності. Але всі вони внутрішньо суперечливі та далеко не повні. Усі закони приймалися в різні роки та базуються на досить різних концептуальних засадах. Наприклад, розділ IV Основ законодавства про культуру (“Фінансування і технічне забезпечення культури”) свідчить про те, що на практиці цей Закон України був зорієнтований на подальше бюджетне утримання сфери культури і мистецтва, на перенесення чи не всієї відповідальності за розвиток культури на плечі держави. Так, ст. 23 “Фінансування культури” визначає, що: “Фінансування культури здійснюється на нормативній основі за рахунок республіканського й місцевих бюджетів, а також коштів підприємств, організацій, громадських об’єднань та інших джерел. Держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури в

розмірі, не менше ніж 8% від національного доходу України [1].

Таких показників бюджетного фінансування, які передбачаються цією статтею, сьогодні не змогла досягти жодна економічно стабільна держава. Тим більше недосяжними виявилися вони для кризової економіки України.

Далі ст. 24 цього ж Закону передбачено, крім бюджетного фінансування, ще й створення фондів розвитку культури – республіканський та місцеві фонди розвитку культури, а також фонди, що їх можуть створювати, – громадські об’єднання (творчі спілки, товариства, фонди, асоціації), заклади, підприємства, організації та громадяни.

Однак відсутність нормативно-правової бази для створення і функціонування таких фондів перешкоджала практичній реалізації зазначеної статті. Нині ці питання значно адекватніше регулюються Законом України “Про благодійництво та благодійні організації” [2].

У ст. 26 Основ законодавства про культуру визначено: “Держава здійснює політику пільгового оподаткування у сфері культури: звільняє від сплати податків творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, інші громадські об’єднання, що діють у сфері культури, а також заклади культури, які повністю чи частково фінансуються за рахунок бюджету або коштів підприємств і профспілкових організацій”, однак дію цієї статті було невдовзі зупинено Декретом Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. № 12-92 і дотепер не поновлено. Всі закони та законодавчі акти передбачають українцям незначні податкові пільги, чим спонукають культурні організації самим заробляти кошти; вони майже не сприяють благодійництву та спонсорству для культури й мистецтва, на сьогодні немає спеціального закону про неприбуткові організації. Якщо згадати протекціонізм щодо культурних індустрій, то порівняно з Польщею чи Росією в Україні він найслабший. Не було втілено на практиці положення ст. 28 розділу V Основ законодавства про культуру “Соціальні гарантії та захист прав працівників у сфері культури” в частині, де держава гарантує працівникам закладів культури встановлення середньої заробітної плати у розмірі, не нижче середнього рівня заробітної плати працівників народного господарства.

Виходячи із реалій сьогодення, заклади все більше мають розраховувати на власні надходження, вишукувати нові джерела фінансування, хоча в деяких питаннях необхідна й підтримка уряду.

Аналізуючи сучасний стан відповідної галузі, треба відзначити кілька механізмів удосконалення державної підтримки сфери

культури в Україні шляхом бюджетного фінансування. Це, по-перше, рецентралізація, суттєве посилення державного втручання в галузь культури для покращання її фінансової ситуації. Такий підхід означає, у найпростішій формі, суттєве збільшення бюджетних видатків на культуру, а в більш радикальних версіях така стратегія супроводжується посиленням адміністративного втручання в роботу основних закладів культури й мистецтва [3]. Держава як головний представник суспільних інтересів не лише фінансує культурні установи, а й контролює їх, щоб гроші платників податків використовувались належним чином. Під час попередньої спроби рецентралізації декілька обласних закладів культури й мистецтва добилися отримання статусу національних, бо фінансування з державного бюджету здавалося їм надійним. Але треба розуміти, що можливості держави досить обмежені, а культура не належить до основних пріоритетів уряду.

По-друге, децентралізація стосовно фінансування означає перенесення значної частини фінансової відповідальності щодо культурної сфери з державного на обласні та місцеві бюджети. Але децентралізація має свої фінансові та політичні межі. Таким чином, збереження, з одного боку, мережі національних закладів культури й мистецтва, а з іншого – значних обсягів державних бюджетних видатків на культуру неминучим. На початку 1990-х рр. була спроба децентралізації більшості державних закладів культури й мистецтва, однак, цей процес не супроводжувався необхідним збільшенням бюджетних надходжень в областях. Як наслідок, децентралізація призвела до різкого погіршення фінансового становища багатьох закладів культури. Але ж при застосуванні адекватної реформи бюджетної системи децентралізація не тільки б запрацювала, а й принесла значні покращання у сферу культури. В областях де значно більше коштів вкладається в культуру, аніж пропонує Мінфін, сучасна практика фінансування культури підтримує цей механізм удосконалення державної підтримки.

По-третє, це роздержавлення – приватизація закладів культури. Досі в Україні приватизовано лише окремі кінотеатри, а також будинки культури. Однак, це не означає, що у нас не має приватних видавництв чи при-

ватного шоу-бізнесу, приватний сектор домінує в цих сферах, але ж він виник самотужки і не отримує державної підтримки. Найбільш ефективним було б роздержавлення закладів культури з більш сприятливою для культури податковою політикою. Тобто зняття із закладів культури сплати податків. Це на сьогодні працює у польській та російській системі податкових пільг для культури.

Таким чином, жоден із запропонованих механізмів не зможе принести бажаних результатів, тобто не вирішить фінансових проблем української культури та не дасть належної державної підтримки сфері культури, якщо застосовувати їх поодиночі. Однак у кожному з наведених механізмів є елементи, які можуть бути ефективно застосовані і не суперечитимуть один одному.

IV. Висновки

Маючи політичну волю, державна влада за найкоротші строки могла б досягти швидкого нарощування бюджетного фінансування культури. Запроваджуючи сучасні, більш різноманітні й дієві механізми фінансування, можна також зробити бюджетне фінансування більш ефективним і результативним. Також варто зосередити максимум зусиль на створенні позитивних умов господарювання, за яких більшість закладів культури змогли б більше заробляти самі, тобто шляхом запровадження податкових пільг і скасування існуючих перешкод для отримання доходів бюджетними закладами культури й мистецтва.

Література

1. Основи законодавства України про культуру : Закон України від 14.02.1992 р. № 2117-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
2. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 07.03.2002 р. № 3091-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 296.
3. Розпутенко І.В. Державне управління в економічній сфері: бюджетно-
4. податкова політика : навч. посіб. / І.В. Розпутенко, Л.В. Ільченко-Сюйва. – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – 100 с.
5. Українські культурні дослідження. Експериментальна веб-сторінка науковців українського центру культурних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.culturalstudies.in.ua/>.

УДК 351.82

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СИСТЕМ СТАНДАРТИЗАЦІЇ І СЕРТИФІКАЦІЇ

Дятлова В.В.

кандидат технічних наук, доцент
Донецький державний університет управління

Annotation

In the article analyse approach to organization of standardization and certification systems, it functioning mechanism, opportunity reforming ways and improvement in accordance with membership conditions in the international and regional organizations.

Анотація

У статті проаналізовано підхід до організації систем стандартизації та сертифікації, механізми їх функціонування, можливі напрями реформування й удосконалення відповідно до умов членства в міжнародних і регіональних організаціях.

Ключові слова

Системи стандартизації та сертифікації, підхід до організації, національні й регіональні особливості, механізми регулювання, реформування, взаємодія з міжнародними та регіональними організаціями.

I. Вступ

Проблема забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції і належної її якості як основної складової набула особливої актуальності у зв'язку зі вступом до СОТ, зміною статусу України як сусіда країн – членів ЄС та загострилася зі світовою економічною кризою. Однією з передумов виробництва якісної продукції є її відповідність міжнародним та регіональним стандартам. У цьому сенсі стандарт набуває статусу ринкового стимулу, а стандартизація та сертифікація стають інструментами забезпечення конкурентоспроможності й ефективного партнерства виробника, замовника й продавця на всіх рівнях управління. Саме на це націлена "Державна програма стандартизації на 2006–2010 роки" [1], метою якої є забезпечення розвитку національної системи стандартизації, її відповідності вимогам Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (далі – Угода про ТБТ СОТ) та гармонізації із системою стандартизації Європейського Союзу.

Розвитку систем стандартизації і сертифікації в Україні, вивченню зарубіжного досвіду присвячені наукові праці Л. Боженка, С. Ільєнкової, Ю. Койфмана, В. Павлова. Але питання державного регулювання національних систем стандартизації та сертифі-

кації залишаються досить складними для вирішення через недосконалість організації самої системи, механізму її регулювання й взаємодії з міжнародними організаціями.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати підходи до організації національних систем стандартизації та сертифікації, результати функціонування механізму їх регулювання й розробити напрями взаємодії Держспоживстандарту України з регіональними організаціями країн Західної Європи.

III. Результати

Наявні на сьогодні національні системи стандартизації та сертифікації регулюються на різних рівнях – державному, регіональному (залежно від того, учасники якого географічного, економічного, політичного регіону світу приймають стандарт і до якого входить держава), міжнародному. Чим вище рівень, тим більш ємними стають цілі: стандартизація на міжнародному рівні спрямована на рішення глобальних завдань, на регіональному (міждержавному) рівні – на досягнення конкретних цілей, пов'язаних з ефективною діяльністю держав у рамках співдружності, на державному – на розвиток систем, що, з одного боку, має бути гармонізованим, а з іншого – таким, що забезпечує економічну безпеку держави. Відповідно до цього, важливого значення набуває організація систем стандартизації та сертифікації згідно з визначеною метою.

На міжнародному рівні діяльність зі стандартизації координують такі провідні організації, як ISO (Міжнародна організація зі стандартизації), IEC (Міжнародна електротехнічна комісія), на регіональному рівні для країн ЄС – CEN (Європейський комітет зі стандартизації), CENELEC (Європейський комітет зі стандартизації в електротехніці) та ETSI (Європейський інститут зі стандартизації в галузі телекомунікацій), для країн СНД – МГС (Міждержавна рада зі стандартизації, метрології і сертифікації), на національному рівні – національний орган зі стандартизації (Держспоживстандарт України).

Метою стандартизації на міжнародному рівні є усунення технічних бар'єрів і полегшення обміну товарами й послугами між

країнами світу, сприяння міжнародному співробітництву у всіх галузях. Регіональний рівень спрямований на створення єдиного ринку, наприклад, європейського, та усунення технічних бар'єрів у торгівлі між країнами, наприклад, членами ЄС. На національному рівні реалізується єдина технічна політика у сфері стандартизації, метрології та сертифікації; здійснюється захист інтересів споживачів і держави; регулюється підвищення якості продукції на підставі досягнень науки й техніки для забезпечення її конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках. Кожний із рівнів стандартизації має свій ступінь гармонізації.

Регіональні організації координують діяльність зі стандартизації та сертифікації декількох країн з орієнтацією на нормативні документи міжнародних організацій зі стандартизації. Однак основний акцент робиться на розробленні єдиних стандартів і повне прийняття їх країнами – членами співтовариств, наприклад, євронорм країнами ЄС, без жодних змін [2].

Аналіз діяльності провідних національних організацій зі стандартизації підтвердив широку участь країн у міжнародних і регіональних організаціях. В умовах конкуренції на світовому ринку виробники продукції змушені застосовувати стандарти ISO і CEN. В Україні також нормативні документи національної системи стандартизації і сертифікації останнім часом гармонізуються або розробляються відповідно до рекомендацій міжнародних і європейських організацій.

Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду регулювання системи стандартизації дав змогу розкрити наявність єдиної політики щодо впровадження національних стандартів. Діяльність організацій зі стандартизації Великобританії, Франції, Німеччини спрямована на розробку і впровадження національних стандартів. Система стандартизації дає можливість широкої участі в процесі розробки стандартів усіх зацікавлених сторін. Функціонування кожної організації не залежить цілком від державного бюджету, фінансування здійснюється в основному за рахунок членських внесків, виконання замовлень і доходів від видавничої діяльності.

Організаційна структура систем стандартизації та сертифікації на міжнародному і регіональному рівнях має багато спільного – керівним органом є, здебільшого, відповідна недержавна організація, а робочими органами, наприклад, у сфері стандартизації, є науково-технічні комісії, технічні комітети, робочі групи тощо. На національному рівні підходи до організації є різними. Так, орган із сертифікації є недержавним, а організація зі стандартизації може бути й державною або входити до державної структури, або мати представників державних органів у

своєму складі. Перелік авторитетних органів із сертифікації, результати яких визнаються в більшості країн світу, невеликий – німецький TUV CERT, англійський Lloyd Register, французький Bureau Veritas.

У більшості країн Європи у сфері стандартизації та сертифікації функції розподілені між державними (урядовими) й недержавними національними органами. Це передбачає втручання держави в ті складові (елементи) технічного регулювання, де ситуацію складно вирішити без участі органів влади (здебільшого систем метрології, стандартизації, акредитації), але не охоплює ті складові, що можуть повною мірою експлуатуватися приватною промисловістю (випробування, сертифікація).

Такий тип підходу використовують майже в усіх економічно розвинутих країнах. Він забезпечує високий рівень конкуренції, має засоби безпеки для того, щоб забезпечити однорідне конкурентне середовище.

Щодо підтвердження відповідності (сертифікації) продукції, то застосовується варіант, коли діють акредитовані державні і приватні лабораторії та надають послуги за ринковими цінами, а клієнт має право вільного вибору щодо того, послугами якої лабораторії скористатися. В деяких випадках функції стандартизації й акредитації виконуються в одній і тій самій державній організації.

На сьогодні використовуються такі підходи до організації технічного регулювання, коли функціонування систем спонукає уряд брати участь у впровадженні національного механізму якості, що координує національні системи метрології, стандартизації й акредитації, при цьому уряд не втручається в роботу самого механізму. Випробування і сертифікація, насамперед, є прерогативою приватної промисловості. Національний механізм якості забезпечує міжнародне визнання через акредитацію і національний інститут метрології.

Деякі промислові сектори беруть на себе відповідальність за розробку національних стандартів при сприянні і повній координації національним органом зі стандартизації. Національний орган зі стандартизації бере на себе відповідальність за акредитацію тих органів зі стандартизації, що належать приватним секторам з метою забезпечення їх відповідності міжнародним вимогам, таким як Угода ТБТ СОТ. У цьому випадку надання послуг знаходиться в руках приватних організацій, але уряд може цілком керувати ефективністю системи. Такий підхід, що формує принципово нову модель технічного регулювання – систему якості, обрала невелика кількість країн.

В Україні системи стандартизації та сертифікації очолює інтегрований орган –

Держспоживстандарт – Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики. Перевага такого підходу полягає в тому, що органи влади підтримують усі складові технічного регулювання (стандартизацію, метрологію, підтвердження відповідності, сертифікацію, акредитацію), що значно спрощує загальний підхід до їх організації та інтеграцію відповідного законодавства. Недоліком є те, що коли організація користується законодавчим захистом від конкуренції, то вона вважається монополією. Це порушує зобов'язання, відповідно до Угоди ТБТ СОТ, а реформування державних систем у національні є основною вимогою СОТ.

Функціонування національної системи стандартизації можливе при використанні механізмів державного регулювання. Основні результати забезпечуються нормативно-правовими й організаційними механізмами.

Організаційний механізм представлений органами зі стандартизації та сертифікації. Держспоживстандарт України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів України і спрямована на формування національної системи стандартизації, відповідно до світової практики через мережі технічних комітетів зі стандартизації у провідних галузях науки, техніки й економіки України.

Основною метою Держспоживстандарту України є посилення захисту прав споживачів шляхом удосконалення системи технічного регулювання.

Основні пріоритетні напрями діяльності є такими:

- створення ринкових механізмів захисту прав споживачів, адекватних європейським вимогам; дотримання балансу інтересів споживачів, виробників, підприємців, органів влади у забезпеченні пріоритетів державної політики у сфері захисту прав споживачів;
- підвищення ефективності функціонування національної системи технічного регулювання в інтересах споживачів на основі гармонізації законодавства з вимогами СОТ і ЄС;
- удосконалення державного контролю й нагляду на споживчому ринку та виробництві;
- забезпечення балансу між технічним регулюванням і споживчою політикою;
- організація інформаційного забезпечення підприємств щодо сучасних систем управління відповідно до національних і міжнародних стандартів.

У рамках цього органу функціонують органи виконавчої влади у сфері стандартизації, технічні комітети, науково-дослідні інститути (НДІ) й територіальні органи державно-

го управління в особі державних центрів стандартизації, метрології та сертифікації.

Відповідно до представлених повноважень, Держспоживстандарт України бере участь, у тому числі з питань сертифікації, в діяльності міжнародних і регіональних організацій: Міжнародної організації зі стандартизації (ISO) – статус повного члена з 1993 р.; Міжнародної електротехнічної комісії (IEC) – статус повного члена з 1993 р.; Міжнародної організації законодавчої метрології (OIML) – статус члена-кореспондента з 1997 р.; Європейського комітету зі стандартизації (CEN) – статус члена-кореспондента з 1997 р., статус Партнерського органу зі стандартизації – з 2005 р.; Європейського комітету стандартизації в електротехніці (CENELEC) – статус філії, що приєдналася (без участі у технічній роботі) з 2001 р.; Міждержавної ради зі стандартизації, метрології і сертифікації (МДР) – статус повного члена з 1992 р. Держспоживстандарт України також укладає угоди про приєднання до міжнародних (регіональних) систем сертифікації, готує пропозиції про взаємне визнання їхніх результатів з міжнародними (регіональними) організаціями. Так, взаємодіючи з ISO і IEC, Україна має право на пряме впровадження їх стандартів, а також на участь у міжнародних схемах стандартизації IECQ і IECCEE; будучи членом OIML, Держспоживстандарт України здійснює науково-технічне співробітництво з цією організацією; в CENELEC Україна бере участь у засіданнях технічних і програмних комітетів як спостерігач, має можливість впровадження стандартів CENELEC відразу після їх затвердження з дотриманням терміну їх впровадження як національних.

Участь у діяльності цих організацій створює основи для торгово-економічного співробітництва із зарубіжними країнами. Так, представники Держспоживстандарту України беруть участь у 67 двосторонніх торгово-економічних комісіях з основними країнами-партнерами. Станом 01.07.2007 р. у сфері стандартизації, метрології, оцінювання відповідності й захисту прав споживачів діє 47 угод із 33 країнами, 18 з яких укладено на міждержавному рівні [3].

Нерозривно із розвитком стандартизації розвиваються процедури підтвердження відповідності й визнання результатів сертифікації. На сьогодні в Держспоживстандарті України в порядку, встановленому законодавством, зареєстрована найбільша за масштабністю виконуваних робіт система сертифікації – УкрСЕПРО, в рамках якої діє більше 140 акредитованих Держспоживстандартом України органів з обов'язкової сертифікації і близько 170 випробувальних лабораторій (центрів). Для підприємства, що бажає вийти на світовий ринок або розширити торговельну діяльність, сертифікат на

систему якості, виданий незалежною міжнародно визнаною організацією із сертифікації, має високу ринкову цінність. Серед зарубіжних органів із сертифікації в Україні працюють представники концерну "ТЮФ", "ТЮФ-Рейнланд" (Німеччина), "Бюро Веритас" (Франція), "Ллойд Регістр" (Великобританія), Британський інститут стандартизації (BSI) [4].

Для співробітництва України з регіональними організаціями країн Західної Європи у сфері стандартизації вважається доцільним активізувати діяльність Держспоживстандарту, зацікавлених міністерств і відомств. Це вимагає здійснення комплексу заходів:

- дослідження і визначення можливості приєднання України до "Кодексу стандартів" ГАТТ для забезпечення сприятливих умов для реалізації українських товарів на європейському ринку;
- проведення техніко-економічного аналізу рівня відповідності вітчизняних нормативних документів (далі – НД) міжнародним стандартам ISO та IEC, а також європейським стандартам у галузях, що мають безпосередній стосунок до зовнішньоторговельного співробітництва в рамках ЄС на сучасному етапі розвитку і в перспективі;
- підготовка ініціативних пропозицій України з розробки міжнародних стандартів ISO та IEC, які забезпечують оцінювання вимог за основними показниками якості продукції, що не охоплена стандартами CEN/CENELEC і просування якої на ринки країн ЄС становить інтерес для України;
- активне просування державних стандартів як можливих проектів міжнародних стандартів у рамках ISO та IEC;
- організація робіт із використання проектів євростандартів при розробці або перегляді аналогічних вітчизняних НД на продукцію й методи її контролю (випробування);
- дослідження пріоритетних напрямів торговельно-економічного співробітництва з країнами ЄС і розробка пропозицій щодо створення нормативної бази для їх забезпечення з урахуванням результатів двосторонньої взаємодії в сфері стандартизації та якості в рамках відповідних міжнародних організацій.

Не менш важливим є здійснення гармонізації в сфері сертифікації продукції, оскільки торгівля товарами і послугами між країнами може бути вільною, якщо до них є довіра одночасно і урядів, і споживачів. У зв'язку із цим з метою встановлення й розширення зовнішньоекономічних контактів України необхідно, насамперед, сформувати довіру до якості української продукції в країнах ЄС. Для цього національні норми і стандарти України

на промислову продукцію й продовольчі товари мають бути гармонізовані з відповідними нормами і стандартами ЄС. Другим кроком у вирішенні поставленого завдання буде забезпечення необхідної довіри урядів і споживачів країн ЄС до того, що властивості українських товарів дійсно відповідають цим гармонізованим нормам і стандартам. Стосовно оцінювання відповідності українських товарів встановленим вимогам необхідно проводити таку політику, щоб підтвердження зазначеної відповідності в Україні визнавалося в Співтоваристві.

IV. Висновки

Організаційна структура систем стандартизації та сертифікації на міжнародному й регіональному рівнях має спільну рису – керівним органом є відповідна недержавна організація. На національному рівні органи стандартизації та сертифікації можуть бути й державними. В більшості країн Європи керівним органом у системі стандартизації є державна організація, в системі сертифікації – недержавна національна, що передбачає невтручання органів влади в її функціонування і є прерогативою приватної промисловості. Підхід, що формує принципово нову модель технічного регулювання – систему якості, обрала невелика кількість країн.

В Україні державне регулювання систем стандартизації та сертифікації здійснює Держспоживстандарт переважно за допомогою нормативно-правових і організаційних механізмів. Перевага наявності інтегрованого органу полягає в значному спрощенні інтеграції відповідного законодавства і загального підходу до їх підтримки органами влади. Водночас такий орган користується законодавчим захистом від конкуренції, що порушує зобов'язання, відповідно до Угоди ТБТ СОТ. При взаємодії з регіональними організаціями доцільно, з одного боку, використовувати проекти євростандартів для розробки або перегляду аналогічних вітчизняних, а з іншого – підготувати ініціативні пропозиції щодо застосування вітчизняних стандартів як міжнародні. Надалі необхідно визначити організаційний механізм дієвості державних систем стандартизації та сертифікації на рівні регіонів і підприємств.

Література

1. Про затвердження "Державної програми стандартизації на 2006–2010 роки": Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 р. № 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.acrada.gov.ua/achamber/control/ru/publish/article>.
2. Основи стандартизації, сертифікації та ідентифікації товарів / В.І. Павлов, О.В. Мишко, І.В. Опьонова, Н.В. Павліха. – К. : Кондор, 2004. – 230 с.

3. Інформаційно-аналітичні матеріали про підсумки роботи Держспоживстандарту України у 2007 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dssu.gov.ua>.
4. Діяльність Держспоживстандарту в рамках вступу України до СОТ та інтеграції до ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dssu.gov.ua>.

УДК 351.77

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Рожков Г.С.

кандидат медичних наук

Заступник головного державного санітарного лікаря Київської міської санітарно-епідеміологічної станції

Annotation

The necessity of health guard public administration organizational and legal mechanisms improvement in relation to the improvement of quality of medicare and prophylaxis of offences, creation of normatively-legal base from health guard public administration, legal regulation of doctor activity are examined in the article.

Анотація

У статті досліджено необхідність удосконалення організаційних і правових механізмів державного управління охороною здоров'я стосовно поліпшення якості медичної допомоги та профілактики правопорушень, створення нормативно-правової бази з державного управління охороною здоров'я, правове регулювання діяльності лікаря.

Ключові слова

Державне управління, медична діяльність, медична допомога, правовий механізм, суспільні відносини, юридична відповідальність.

I. Вступ

Під правовим механізмом у вітчизняній науковій літературі розуміють систему правових засобів і форм, за допомогою яких нормативність права переходить в упорядкування суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, влаштовуються та забезпечується правопорядок. Головним елементом у механізмі правового регулювання є норма права.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити правові механізми державного управління медичною діяльністю в Україні.

III. Результати

Важливість подальшого наукового пошуку шляхів оптимізації моделей і вдосконалення механізмів державного управління діяльністю медичних закладів висвітлено в публікаціях вітчизняних дослідників: В. Журавля, В. Загороднього, В. Лугового, С. Майбороди, Н. Нижник, В. Олуйка, В. Поно-

маренка, Я. Радиша, І. Солоненка та інших, які зазначають про неефективність для сьогодення України задіяних моделей, особливо з урахуванням адміністративної реформи, що відбувається.

Необхідність удосконалення організаційних і правових механізмів державного управління охороною здоров'я стосовно поліпшення якості медичної допомоги та профілактики правопорушень зумовлюється, насамперед, таким: станом та адекватністю нормативно-правової бази, законності й юридичної відповідальності як складових правового механізму державного управління закладами охорони здоров'я; неефективністю чинної системи відомчого й зовнішнього контролю та нагляду за якістю медичної допомоги та профілактикою професійних правопорушень; наявними організаційно-правовими проблемами і відсутністю компетентної служби, наприклад, медико-правової як відносно самостійної підсистеми державного управління діяльністю закладів охорони здоров'я.

Відповідно до ст. 8 Конституції, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. А значення законності полягає в тому, щоб зазначені в правових нормах вимоги були виконані, у зв'язку із чим під законністю доцільно розуміти сукупність способів, прийомів і засобів, за допомогою яких управлінська діяльність уводиться в рамки закону, спрямовується на його виконання у формі, встановленій законом та визначеними ним методами [4, с. 103].

Спеціальними юридичними засобами забезпечення законності, у тому числі й у системі подання МД, є контроль і нагляд щодо дотримання чинного законодавства, примус, оскарження, заохочення та юридична відповідальність. У працях вітчизняних науковців [4] відзначається, що тривалий час при розгляді змісту законності, способів і засобів її забезпечення дослідники державного управління необґрунтовано залишали осто-

ронь питання щодо наявності необхідних законів, відображення в них потреб об'єктів управління, відповідності законам нормативних та індивідуальних правових актів, виданих органами виконавчої влади тощо.

Державно-політичний устрій завжди накладав відбиток і вносив свої корекції у правове й державне управління діяльністю служби охорони здоров'я. Особливо чітко це простежувалося у колишнім СРСР, де правові акти, що регулюють діяльність медичних працівників і передбачають юридичну відповідальність за правопорушення, визначалися з позиції норм соціалістичного законодавства. У 1991 р. Україна стала незалежною державою. Зміна державного і політичного устрою, демократичність, свобода слова, нові соціально-економічні відносини – усе це сформувало передумови і викликало необхідність реформування й удосконалення системи управління, його правового забезпечення, у тому числі й у сфері охорони здоров'я (далі – ОЗ) [3]. Пошук оптимальних шляхів реформування охорони здоров'я завжди потребує вдосконалення законодавства, якісних змін у правовому механізмі й, у першу чергу, створення правової бази корекції реформ охорони здоров'я.

Вивченню правових аспектів державного управління надають великого значення З. Гладун, Г. Жуков, Н. Нижник, Я. Радиш, Ф. Ринда, В. Рудий та деякі інші автори, обґрунтовано відзначаючи, що законотворчість держави й контроль за дотриманням вимог нормативно-правових актів є одним із правових механізмів державного управління системою ОЗ в Україні, інструментом визначення та реалізації державної політики у сфері надання медичної допомоги.

Прийняття нових нормативно-правових актів, які регулюють усі сфери медичної діяльності, належить до першочергових завдань державного регулювання реформуванням ОЗ. На думку А. Скуратівського: “Зміцненню правових засад процесу реформування охорони здоров'я... сприятиме розроблення відповідної законодавчої бази для... захисту прав пацієнта на отримання своєчасної та якісної медичної допомоги” [16, с. 48].

Відсутність достатнього власного українського законотворчого досвіду щодо створення нормативно-правової бази з державного управління ОЗ змушує вітчизняних дослідників звертатися до досвіду зарубіжних країн. Аналіз світового досвіду свідчить про те, що в більшості країн реформування системи ОЗ проводиться, насамперед, для задоволення потреб суспільства в забезпеченні високоякісною медичною допомогою (далі – МД), а для цього має бути задіяна й адекватна законодавча база.

Для пошуку шляхів реорганізації ОЗ з метою поліпшення якості та своєчасності МД, реального забезпечення конституційних прав громадян у сфері її подання вчені України, наприклад, Е. Гансова, Б. Пліш, В. Рудий, І. Солоненко, Н. Солоненко аналізують міжнародні тенденції державної політики й управління реформуванням системи охорони здоров'я та роблять обґрунтований висновок, що окремі положення національного медичного законодавства потребують певного вдосконалення з метою врахування міжнародних підходів і відповідності політиці Європейського регіонального бюро ВООЗ, Програмі “Здоров'я – 21”.

Така точка зору є актуальною, особливо з огляду на необхідність реалізації Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21.11.2002 р., Указів Президента “Про програму Європейської інтеграції України” від 14.09.2000 р. і “Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України” від 08.08.2000 р., Міжгалузевої комплексної програми “Здоров'я нації” на 2002–2011 рр., затвердженої Постановою КМУ від 10.01.2002 р., Програми реорганізації медичної допомоги в Україні, що була прийнята на Першому всеукраїнському з'їзді медичних працівників, та інших нормативно-правових актів.

Значний вплив на формування та функціонування нової системи ОЗ справила прийнята 28.06.1996 р. Конституція України, яка закріпила конституційне право громадян на охорону здоров'я, безоплатну медичну допомогу в державних і комунальних закладах ОЗ та медичне страхування.

Важливим кроком у правовому регулюванні медичної діяльності стало прийняття в листопаді 1992 р. “Основ законодавства України про охорону здоров'я”, що є базовим законом у СОЗ, який визначає взаємовідносини між державою, її органами, установами ОЗ і громадянами. Однак у працях вітчизняних науковців [15] висловлюється думка, що сьогодні назріла необхідність внести у цей законодавчий акт істотні зміни та доповнення.

Впродовж 1991–2002 рр., згідно з вимогами нових умов господарювання і діяльності України, Парламент України прийняв цілий ряд законів, які прямо або опосередковано регулюють суспільні відносини у сфері ОЗ, визначають пріоритетні напрями, передбачають пільги та соціальний захист окремих груп населення (сімей із дітьми; громадян похилого віку та потерпілих у результаті Чорнобильської аварії; інвалідів та деяких інших), зумовлюють принципи розвитку медичного страхування тощо [9, с. 6].

На думку окремих авторів [8], з якою ми цілком погоджуємося, серед найбільш важливих для системи МД законів треба особливо відзначити такі: “Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення” (1991 р., діє в редакції 1998 р.), “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” (1994 р.), “Про донорство крові та її компонентів” (1995 р.), “Про лікарські засоби” (1996 р.), “Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини” (1999 р.), “Про захист населення від інфекційних хвороб” (2000 р.), “Про психіатричну допомогу” (2000 р.) та деякі інші.

Реальні можливості розробляти регіональні галузеві програми забезпечив Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), що підтверджується науковими дослідженнями окремих авторів [6]. Ми схвалюємо такий підхід, оскільки бачимо можливість реорганізації системи медичної допомоги з метою поліпшення її якості на регіональному рівні.

Істотний вплив на формування правової бази щодо поліпшення якості МД та запобігання правопорушенням справив Кримінальний кодекс України, який вступив у дію з 01.09.2001 р. Перелік діянь медичних працівників, що є злочинними, тепер значно розширений. Наприклад, було внесено статтю, що передбачає відповідальність за неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником (ст. 140), необхідність уведення якої кількарязово обґрунтовувалося в літературі.

Коментуючи диспозицію ст. 140, професор В. Глушков зазначає: “Під неналежним виконанням професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником розуміється виконання цих обов'язків при наданні ними медичної допомоги з порушенням встановлених правил правового або (і) деонтологічного характеру, що спричинило тяжкі наслідки для хворого. Під такими наслідками слід розуміти настання смерті, тяжких або середньої тяжкості тілесних ушкоджень, втрати працездатності, тривалого розладу здоров'я тощо...” [10, с. 97].

Крім того, введено статті про відповідальність за незаконне розголошення лікарської таємниці (ст. 145), порушення прав пацієнта (ст. 141), незаконне проведення дослідів над людиною (ст. 142), порушення встановленого законом порядку трансплантації органів або тканин людини (ст. 143), насильницьке донорство (ст. 144), порушення права на безоплатну медичну допомогу (ст. 184).

Як і в попередній редакції КК, передбачено відповідальність за ненадання допомоги хворому медичним працівником (ст. 139),

незаконне поміщення в психіатричний заклад (ст. 151), порушення правил боротьби з епідеміями (ст. 325), неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинило зараження особи вірусом імунodefіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 131), розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунodefіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132). Але диспозиції двох останніх статей що відрізняються від аналогічних статей попереднього Кримінального кодексу, оскільки містять визначення “чи іншої невиліковної інфекційної хвороби”. В новому КК України передбачається також відповідальність за ряд злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів [10].

Крім законів, суспільно-виробничі відносини у сфері ОЗ регулюють й інші правові норми, а саме укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази, інструкції, розпорядження МОЗ України, нормативні акти місцевих органів влади, що, як і закони України, належать до розпорядчих документів для управлінців і фахівців галузі.

У вітчизняній науці формується думка про необхідність прийняття в Україні систематизованого зведення законів у сфері ОЗ [14], який є, наприклад, у Франції. В Росії проводиться робота з формування такого Кодексу, і в Україні вже підготовлено проект Кодексу здоров'я України.

Вітчизняні дослідники правових механізмів державного управління системою ОЗ справедливо стверджують, що в українському законодавстві є істотні недоліки – схематизм і декларативність окремих законодавчих актів, їх неузгодженість та суперечливість між ними, а деякі норми навіть не мають реальних санкцій, що суттєво впливає на рівень ефективності правового регулювання. Тому більшість науковців [11] оцінює законодавчу базу щодо регулювання СОЗ як таку, що потребує вдосконалення.

В. Москаленко відзначає, що допрацьована нормативно-правова база України має забезпечити еволюційний перехід до нових форм і методів здійснення державної політики в цій сфері, враховуючи потреби входження нашої країни в міжнародну діяльність як з питань ОЗ, так і з захисту прав людини [9]. Деякі автори [11] обґрунтовано наголошують, що розвиток законодавчого поля буде сприяти оптимізації системи охорони здоров'я, доступності та поліпшенню якості МД.

У науковій вітчизняній літературі є думка, що одним із інструментів контролю, аналізу та оцінки якості МД є стандарти медичних технологій діагностично-лікувального про-

цесу і результатів лікування, а запровадження державних стандартів має сприяти підвищенню якості й ефективності МД населенню України, дасть змогу мінімізувати можливі помилки. Відомості, наведені у працях зарубіжних учених [5], свідчать про те, що введення стандартів щодо надання лікувальної допомоги в деяких країнах не тільки визначило орієнтир оцінювання праці лікарів, а й підвищило професійну захищеність останніх. Із таким підходом важко не погодитися, однак і введення стандартів медичних технологій має супроводжуватися (а скоріше, заздалегідь визначатися) відповідною нормативно-правовою базою.

Дослідники законотворчості в Україні [1] вказують і на необхідність забезпечення верховенства права у функціонуванні всіх державних органів, ретельне дотримання чинних нормативно-правових актів як посадовими особами, так і службовцями у сфері ОЗ, що і є одним з основних принципів законності. Законність передбачає і визначений правовими нормами порядок поведінки (дисципліну) суб'єктів державно-управлінських відносин, що виникають під час взаємодії з державними органами, дотримання якого забезпечується зовнішніми санкціями та примусовими заходами.

У державному управлінні дисципліна тісно пов'язана з конституційним принципом законності, відповідно до якого, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни мають виконувати вимоги Конституції, законів та інших нормативно-правових актів, що містять загальнообов'язкові норми. Дисципліна, що ґрунтується на принципі законності, є об'єктивною умовою ефективності державного управління, а юридична відповідальність належить до засобів забезпечення законності та дисципліни і є різновидом державного примусу.

В "Основах законодавства України про охорону здоров'я" однією з гарантій реалізації конституційного права громадян у сфері ОЗ зазначається встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян. У громадянина є право на кваліфіковану МД відповідно до функції лікувального закладу. Тут слід зазначити, що рівень МД залежить не тільки від кваліфікації, сумлінності медичного персоналу конкретного закладу ОЗ, а й від умов економічного, організаційного, територіального та іншого характеру. У зв'язку із цим необхідно зауважити, що, за визначенням російського автора М. Малейної, кваліфікованою є така МД, яку має надавати та/або організувати конкретний лікувальний заклад відповідно до його профілю і спеціалізації персоналу, за несумлінне надання якої законодавством передбачається відповідальність [7].

У вітчизняній та зарубіжній літературі зазначається, що підвищення відповідальності медичних працівників за несумлінне виконання своїх професійних обов'язків буде сприяти поліпшенню якості МД, а безкарність за порушення законності та дисципліни призводить до породження нових правопорушень у сфері охорони здоров'я [18]. Таке твердження, на нашу думку є справедливим, бо юридична відповідальність є складовою правового механізму державного управління медичними закладами та їх персоналом.

За даними літературних джерел [18], медицина і правове регулювання медичної діяльності є водночас і основним питанням, що за всіх часів та в усіх народів виникало в першу чергу, – це питання про правову відповідальність лікаря за несприятливий результат лікування. Відповідальність лікаря за спричинення шкідливих наслідків здоров'ю пацієнта або в разі його смерті була неоднаковою у різні історичні епохи й у різних народів і перебувала у прямій залежності від рівня розвитку суспільства і правосвідомості його членів, а також релігії, моралі та успіхів у медичній науці.

Правове регулювання діяльності лікаря в давні часи на державно-релігійній основі мали багато які держави. Наприклад, у Стародавньому Єгипті лікарі у своїй діяльності повинні були керуватися правилами "Священної книги", де, зокрема, зазначалося, що лікар не несе відповідальності, якщо подавав медичну допомогу в повній відповідності до цих правил, при цьому результат лікування і провина лікаря значення не мали. Тільки римське право вперше відмежувало навмисну провину лікаря від необережності й помилки. В Росії у середні віки лікування вважалося чаклунством і за спричинення шкоди пацієнту лікар ніс відповідальність як за навмисний злочин [13].

Проблема відповідальності лікаря актуальна й сьогодні, і не тільки в нашій країні, наприклад, у Німеччині щороку розглядаються близько 15 000 випадків притягнення лікарів до кримінальної відповідальності. Держава, відомства і суспільство приділяють усе більше уваги питанням юрисдикції та правової доктрини, що має як безпосередній, так і опосередкований стосунок до медичної професії та правопорушень із боку лікарів.

У зарубіжній медицині вже нагромаджено багато інформації як у сфері юридичної відповідальності медичних працівників, так і в галузі захисту прав пацієнта, що дає змогу приймати управлінсько-адміністративні рішення в кожному конкретному випадку та вживати заходів стосовно зниження відсотка ймовірності повторювання таких справ і

вдосконалювати систему компенсації збитків потерпілим.

Слід зауважити про принцип законності, який припускає, що будь-який вид юридичної відповідальності настає тільки у випадках, передбачених правовими приписами держави. Медичні працівники можуть нести дисциплінарну, адміністративну, кримінальну відповідальність. У разі наявності провини лікаря поряд із зазначеними видами можуть мати місце і цивільно-правова або матеріальна відповідальність у вигляді відшкодування майнової й моральної (немайнової) шкоди, заданих пацієнтові.

За заподіяння шкоди здоров'ю або життю пацієнта через провину медичного працівника останній притягається до кримінальної відповідальності. Фахівці в галузі медичного права відзначають, що здебільшого професійні злочини під час надання МД відбуваються через неналежне лікування, тобто в разі бездіяльності або дій лікаря, що не відповідають загально визнаним положенням науки та практики, встановленим нормам законодавства, офіційним інструкціям і правилам, наказам та іншим розпорядчим документам [2].

Наведені в зарубіжній літературі відомості свідчать про значну питому вагу наявних кримінальних правопорушень із боку медичного персоналу і про актуальність відповідної проблеми. Так само, як і в нашій державі, в інших країнах існує проблема оцінювання конфліктних ситуацій, що виникають між лікарями й хворими у зв'язку з різним трактуванням ними того, що відбулося. Тому об'єктивна кримінально-правова оцінка суспільно небезпечних діянь лікарів та доведення їх вини часто викликає утруднення у працівників слідчо-судових органів, що пояснюється специфікою медичної діяльності.

Наприклад, у судовій практиці Південно-Африканської Республіки для визначення вини лікаря і вирішення питання про його відповідальність були розроблені критерії відповідності. Суд має розв'язати питання, як поведив би себе відповідний професіонал в обставинах, у яких опинився підсудний. Відповідним професіоналом визнається громадянин середніх розумових здібностей, рядовий лікар-практик. Йому пропонують пройти тест на недбалість для того, щоб з'ясувати характер його дій в аналогічній ситуації, а також можливість передбачення ним подальшого результату та заходів, до яких можна було б вдатися, щоб уникнути негативного результату лікування. Суд порівнює відповіді експерта та дії підсудного для ухвалення рішення про вину або невинність останнього [17].

На сьогодні в Україні також застосовується експертна оцінка щодо випадків неякісного надання МД. На прохання суду, слід-

чого або адвоката експерти висловлюють свою думку (думка фахівця) про виявлені ними помилки, їх наслідки, що вплинули на стан пацієнтів, можливість виникнення в останніх нових ускладнень, якість подальшої МД.

Проте для вирішення питання про притягнення медичного працівника до кримінальної відповідальності вітчизняне законодавство передбачає обов'язкове призначення судово-медичної експертизи (далі – СМЕ). У науковій літературі висловлюється думка, що таке відомче розслідування, як СМЕ, є проявом корпоративних інтересів медичних працівників, не відповідає сучасному правопорядку і не заслуговує на довіру пацієнтів, але інші автори займають менш категоричну позицію, зазначаючи, що висновки судово-медичних комісій є не завжди об'єктивними.

Російські дослідники [12] відзначають зростання останнім часом кількості комісійних експертиз із так званих "лікарських справ". Це, на їх думку, пов'язане з "професійно-правовим нігілізмом" медичних працівників та з уведенням у дію (з 1997 р.) нового Кримінального кодексу, що розширив спектр статей про кримінальну відповідальність медичних працівників за професійні та службові правопорушення, а також із різким погіршенням якості підготовки медичних кадрів. Отже, й в Україні, у зв'язку із прийняттям нового КК, варто очікувати зростання кількості справ про притягнення лікарів до кримінальної відповідальності.

Проте, з іншого боку, не всі правопорушення медичних працівників є злочинами. Тому фахівці стверджують, що розбір компетентною службою всіх професійних правопорушень до втручання правоохоронних органів вельми корисний, у тому разі й коли діяння медичного працівника не тягнуть кримінального покарання.

Закон має ретельно диференціювати вину лікаря. Нарешті слід зауважити, що не можна допускати як випадків безкарності медичних працівників, так і випадків безпідставного притягнення їх до кримінальної відповідальності, тобто припуститися помилки, але тепер уже судової.

Проблема ступеня відповідальності за професійні правопорушення у сфері ОЗ сьогодні є специфічною державно-медико-правовою проблемою та потребує чіткого визначення та вирішення на державному рівні.

Підстави для притягнення до кримінальної відповідальності медичних працівників слід уточнити, бо об'єктивний підхід до інтерпретації лікарських дій (бездіяльності) істотно впливає на подальшу долю лікаря. Нечітке регулювання у законодавстві правових взаємовідносин лікаря та пацієнта – прямий наслідок того, що ці питання недостатньо розроблені в теоретичному та законодав-

чому аспектах, а підготовка проектів законів, прийняття нормативно-правових актів, контроль за виконанням викладених у них вимог належить до важливих елементів і важелів правового механізму державного управління діяльністю закладів охорони здоров'я.

Таким чином, узагальнювальний аналіз літературних джерел щодо законотворчої діяльності та юридичної відповідальності як складових правового механізму державного управління системою ОЗ України дає підставу стверджувати про необхідність їх вдосконалення, а стан законності в галузі охорони здоров'я сьогодні не відповідає повною мірою потребам суспільства та правової держави. Для реального забезпечення конституційних прав громадян України на своєчасну та якісну медичну допомогу необхідно вживати системних дієвих заходів – політичних, правових, економічних, організаційно-управлінських. Сприяти цьому будуть і такі чинники, як підвищення правової освіти й правового інформування у сфері охорони здоров'я.

IV. Висновки

За роки незалежності України нормативно-правова база, що регулює суспільні відносини у сфері охорони здоров'я, в основному сформувалася й відповідає сучасним вимогам норм міжнародного права, але її ще не можна вважати досконалою і достатньою. Так, відсутнє є законодавче обґрунтування ряду принципів медико-правових питань: поняття якості та достатності поданої МД; меж і підстав для кримінальної відповідальності медичних працівників, що призводить до труднощів у класифікації, розгляді й обґрунтуванні відповідних діянням покарань. Проте підготовка проектів законів, прийняття нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог, які містяться в них, належать до важливих аспектів механізмів державного управління діяльністю закладів системи охорони здоров'я.

З метою оптимізації стану законності у галузі потрібне реальне дотримання законодавства всіма суб'єктами суспільних відносин, що виникають при наданні МД, посилення дисципліни та вдосконалення процедури розгляду справ про дефекти медичної допомоги та притягнення керівників і працівників медичних закладів до юридичної відповідальності.

Література

1. Авер'янов В. Забезпечення верховенства права у функціонуванні державної служби / В. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2000. – № 4. – С. 71–75.
2. Акопов В.И. Право в медицине / В.И. Акопов, Е.Н. Маслов. – М. : Книга-сервис, 2002. – 352 с.
3. Голяченко О. Українська здравоохорона: як вийти із кризи / О. Голяченко. – 2-ге вид., доповн. – Т. : Лілея, 2000. – 83 с.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / [за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка]. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
5. Жилинская Е.В. Страхование профессиональной ответственности в здравоохранении / Е.В. Жилинская, Е.П. Жилева // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. – 1999. – № 6. – С. 48–50.
6. Куценко В. Потенциал сферы здравоохранения: региональные аспекты / В. Куценко, Л. Богуц // Экономика Украины. – 1999. – № 3. – С. 61–69.
7. Малеина М.Н. Человек и медицина в современном праве : учеб. и практ. пособ. / М.Н. Малеина. – М. : БЕК, 1995. – 262 с.
8. Медичне право України : зб. нормативно-правових актів / [упоряд. і наук. ред. Н.Б. Болотіна]. – К. : Ін Юре, 2001. – 412 с.
9. Москаленко В.Ф. Підсумки законодавчої діяльності у галузі охорони здоров'я України / В.Ф. Москаленко // Проблеми медичної науки та освіти. – 2002. – № 2. – С. 5–11.
10. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / [під заг. ред. М.О. Потєбенька, В.Г. Гончаренка]. – К. : Форум, 2001. – Ч.2. – 947 с.
11. Нормативно-правове забезпечення охорони здоров'я та деякі аспекти соціального захисту дітей і підлітків в Україні / [Н.Г. Гойда, Л.М. Грузова, В.В. Маленко, Л.М. Губіна] // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я. – 1999. – № 2. – С. 139–140.
12. Пашинян Г.А. VII Российский национальный конгресс "Человек и лекарство" (к анализу ошибок при несоблюдении стандартов диагностики и лечения) / Г.А. Пашинян, В.В. Жаров, П.О. Ромодановский // Судебно-медицинская экспертиза. – 2001. – № 1. – С. 44–46.
13. Попов В.Л. Правовые основы медицинской деятельности : справочно-информационное пособ. / В.Л. Попов, Н.П. Попова. – 2-е изд., дораб. и доп. – СПб. : Деан, 1999. – 256 с.
14. Радиш Я. Зарубіжний досвід створення нормативно-правової бази з державного управління системою охорони здоров'я / Я. Радиш, О. Тарахонич // Вісник УАДУ. – 2002. – № 1. – С. 144–149.
15. Рудий В. Сучасні підходи до охорони громадського здоров'я: пропозиції для

- України / В. Рудий // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 416–421.
16. Скуратівський А. Правові засади реформування охорони здоров'я / А. Скуратівський // Українські медичні вісті. – 1997. – Т. 1. – Ч. 2–3 (57–58). – С. 48–49.
17. Тихомиров А.В. Медицинская услуга. Правовые аспекты / А.В. Тихомиров. – М. : Филинь, 1997. – 352 с.
18. Хохлов В.В. Ответственность: медицинские правонарушения / В.В. Хохлов, Ю.А. Хозяинов. – Смоленск, 2000. – 180 с.

УДК 351:658.8:37

НЕКОМЕРЦІЙНИЙ МАРКЕТИНГ У СИСТЕМІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Романенко К.М.

кандидат юридичних наук

докторант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України,

Annotation

In the article the role of non-commercial marketing in the system of mechanisms of public administration is investigated. It is proved that principles of non-commercial marketing are defined the social character of marketing in public administration.

Анотація

У статті досліджено роль некомерційного маркетингу в системі механізмів державного управління. Обґрунтовано, що принципи некомерційного маркетингу визначають соціальний характер маркетингу в державному управлінні.

Ключові слова

Маркетинг, державне управління, соціальне управління, державний маркетинг, некомерційні організації.

I. Вступ

Для розуміння соціальної сутності державного маркетингу найбільше значення мають концепції некомерційного маркетингу. Він хоча і не є специфічною характеристикою виключно діяльності органів державної влади, проте є найбільш адекватним теоретико-методологічним базисом дослідження державного маркетингу як механізму забезпечення максимального соціального ефекту діяльності органів державного управління. Майже всі суттєві характеристики некомерційного маркетингу можна віднести до будь-якої маркетингової діяльності органів державного управління, а тому детальний аналіз некомерційного маркетингу з відповідною адаптацією до потреб державного управління відіграє найбільшу роль у формуванні концептуального базису державного маркетингу.

Аналіз проблем некомерційного характеру державного маркетингу висвітлено в працях С. Андреева, А. Панкрухіна, Є. Ромата, Т. Юр'євої та інших вітчизняних і зарубіжних дослідників. Загалом слід вважати обґрун-

тованою необхідність використання принципів некомерційного маркетингу в системі державного управління, оскільки саме вони забезпечують соціоцентричну орієнтацію маркетингового управління в органах державної влади. Однак при цьому недостатньо дослідженою залишається проблема використання теоретико-методологічного потенціалу теорії некомерційного маркетингу для обґрунтування перебудови механізмів системи державного управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити роль некомерційного маркетингу в системі механізмів державного управління.

III. Результати

Некомерційний маркетинг виник як одне з розширень соціальних функцій маркетингу. Можливість некомерційного маркетингу була обґрунтована Ф. Котлером та С. Леві ще в 1969 р. [11]. Принципи та інструменти, напрацьовані в умовах ринку, продемонстрували свій досить універсальний характер, їх використання у різноманітних царинах людської діяльності підтвердила ефективність застосування маркетингових алгоритмів у політичній діяльності, налагодженні зв'язків громадських об'єднань з їх цільовими аудиторіями, у просуванні різноманітних ідей, підтримці інтересів окремих регіонів (і навіть країн), реалізації особистих цілей. На цій основі сформувалися такі напрями реалізації маркетингу, як політичний, соціальний, маркетинг ідей, територій, осіб та ін. Всі вони спрямовані на реалізацію некомерційних цілей і тому в сукупності утворили сферу некомерційного маркетингу. "Некомерційний маркетинг, чи як його інколи називають, інституційний (маркетинг організацій) – це діяльність що здійснюється для створення, підтримки чи зміни позицій у ставленні цільових аудиторій до певних організацій та їх активності.

Організації займаються маркетингом, щоб “продати” самих себе, свої послуги, ідеї, переконання, почуття, віру та ідеали широкій публіці чи її вужчій частині” [4, с. 479].

Відтак найбільш загальне визначення некомерційного маркетингу зводиться до його характеристики як галузі, що об’єднує діяльність різноманітних суб’єктів (установ, організацій, окремих осіб), які не мають на меті безпосереднє досягнення економічних цілей, насамперед одержання прибутку. Специфічність маркетингової характеристики цієї діяльності здійснюється через ринкову атрибутивність процесів обміну, оскільки вказана діяльність базується на вільному обміні між суб’єктом та об’єктом за умови дотримання принципів маркетингу [9].

Є. Ромат некомерційний маркетинг у контексті його впливу на використання маркетингу в органах державного управління визначає як сферу соціальної взаємодії, що містить в собі спрямовану діяльність різноманітних суб’єктів (установ, організацій, окремих осіб), які не ставлять за мету досягти безпосередньо якихось певних економічних цілей, тобто одержати заздалегідь визначений прибуток. Основною сутнісною ознакою цієї діяльності має бути досягнення певних результатів шляхом задоволення потреб конкретної спільноти споживачів на основі дотримання основних маркетингових принципів за активного надання спеціальними маркетинговими інструментами. Характер відносин між об’єктом та суб’єктом у межах некомерційного маркетингу ґрунтується на вільному обміні нематеріальними, до того ж некомерційними ресурсами між ними за умови дотримання найголовніших принципів маркетингу, до яких відносяться, насамперед, пріоритет потреб споживачів, комплексний і системний підхід до діяльності, необхідність пристосування до змін у зовнішньому середовищі, активний вплив на це середовище, науковість [7].

Один із провідних російських фахівців у сфері некомерційного маркетингу С. Андреев дає його більш компактне визначення: “Некомерційний маркетинг – це діяльність некомерційних утворень або фізичних осіб у конкурентному середовищі, заснована на принципах класичного маркетингу і спрямована на досягнення цілей, не пов’язаних безпосередньо з одержанням прибутку” [1, с. 16].

Суб’єктно некомерційний маркетинг відносять до діяльності органів державної влади і самоврядування, а також до діяльності неприбуткових організацій. “Некомерційний маркетинг, як правило, здійснюється органами федеральної, регіональної та місцевої державної влади, а також громадськими, релігійними й благодійними організаціями. Його основною метою є виявлення серед

широких верств населення попиту на соціальні послуги” [8, с. 80].

Насамперед, до некомерційного маркетингу відноситься “маркетингова діяльність інститутів державної влади й управління” [1, с. 16], оскільки основний обсяг некомерційної діяльності пов’язаний з функціонуванням бюджетної сфери суспільства. “Некомерційний маркетинг має справу, насамперед з продукцією, що розподіляється в бюджетних галузях економіки та соціального життя” [6, с. 631]. До суб’єктної сфери некомерційного маркетингу як елементу діяльності держави дослідники включають такі два основні сектори:

- діяльність органів державної влади (законодавчих, виконавчих, судових, місцевих органів управління тощо), наприклад, діяльність з просування та доведення до населення концепцій і програм економічного, соціального розвитку, вдосконалювання обороноздатності та безпеки країни тощо;
- діяльність держбюджетних підприємств і організацій (охорони здоров’я, освіти, науки, культури), наприклад, діяльність із залученню пацієнтів, абітурієнтів, пропаганді наукових ідей, знань, культурних цінностей тощо [2].

Основними цілями некомерційного маркетингу як характеристики діяльності органів державного управління є:

- приведення діяльності органів державної влади, громадських, релігійних та благодійних організацій у відповідність до потреб соціальних груп населення, що виступають як об’єкт вказаної діяльності;
- забезпечення більш раціонального й оптимального розподілу соціальних та інших послуг;
- формування позитивної громадської думки, відносно конкретних програм, соціальних інститутів, державних і громадських діячів тощо [8, с. 8].

При цьому специфіка некомерційного маркетингу може бути відображена в таких основних аспектах прояву його сутності:

- споживачі в некомерційному маркетингу – це соціальні прошарки, групи населення;
- мета – відповідність потребам та очікуванням соціальних груп населення;
- продукція – послуги, ідеї, пріоритети, що відносяться до суспільних, колективних благ;
- характер відносин – не зовсім ринковий, обмін є опосередкованим;
- джерело існування і розвитку – податки, пільги, внески, збори, пожертвування;
- ресурси суворо обмежені та контролюються громадськістю;
- ефективність визначається в руслі досягнення максимально сприятливих соціа-

льних результатів (включаючи широкий соціальний зовнішній ефект) при фіксованій величині ресурсного забезпечення [6, с. 632].

У своїй маркетинговій діяльності некомерційні суб'єкти виконують увесь комплекс традиційних функцій. Однак виконання цих функцій досить специфічне, оскільки некомерційний маркетинг має ряд особливостей порівняно з комерційним.

По-перше, некомерційний маркетинг охоплює значно ширше коло сфер людської діяльності.

По-друге, некомерційний маркетинг сприяє задоволенню особистісних потреб, які важко виміряти в економічних категоріях – в самореалізації, реалізації прав, забезпеченні освітніх, культурних потреб тощо.

По-третє, некомерційний маркетинг сприяє вирішенню проблеми установами взаємозв'язків між інтересами різних груп некомерційних суб'єктів: державних, недержавних і фізичних осіб, що займаються некомерційною діяльністю [1, с. 18].

Для визначення концептуальних основ державного маркетингу найбільше значення в методологічному плані має проблема співвідношення загальних рис маркетингу та його специфічних некомерційних рис, пов'язаних з реалізацією суспільного блага. Дослідники наголошують на тому, що в сучасних умовах практично будь-яка соціальна організація, включаючи й державні інститути, у тій чи іншій формі реалізує класичні бізнес-функції маркетингового типу, навіть якщо вони такими і не завжди визнаються [11]. Маркетинг є ключовим фактором при вирішенні проблем некомерційних організацій, однак обміни в некомерційному секторі набагато складніші, звичайно вимагають високого рівня зацікавленості й часто стосуються таких сфер життя учасників обміну, в яких її представники не мають досвіду [3, с. 377].

На тій основі, що некомерційний маркетинг має на меті не прибуток, а соціальний ефект від своєї діяльності, деякі спеціалісти вважають, що некомерційний сектор є неринковим. "Окрема мова – про перспективи маркетингу продукції (послуг) державних установ, бюджетних сфер діяльності, громадських організацій, – пише О. Панкрухін. – Щодо них маркетинг тісно переплітається з некомерційним сектором. Дійсно, більшість продукції тут – це зовсім не товари, оскільки не підлягають прямому обміну на грошові еквіваленти і тим більше продажам. Оскільки мова йде про суспільні блага, доводиться постійно враховувати, що вони в значній своїй частині неподільні, чим їх розподіл принципово відрізняється від розподілу комерційних товарів" [6, с. 631].

Однак, насправді, некомерційний маркетинг не є неринковим, він просто пов'язаний

із задоволенням потреб населення у так званих суспільних товарах. Як вказують західні дослідники, "існують окремі види товарів та послуг, що їх називають державними чи суспільними благами, які ринкова система взагалі не має наміру виробляти, оскільки їх особливості різко протилежні особливостям товарів індивідуального споживання" [5, с. 99–100]. Їх виробництво і регулює некомерційний маркетинг.

Проте ринкові закономірності продовжують реалізовуватися і в цьому випадку. "Націленість некомерційних організацій на ведення основної діяльності зовсім не означає, що кінцеві результати мають надаватися споживачам безкоштовно або за пільговими цінами. На сьогодні багато некомерційних організацій, особливо у сфері охорони здоров'я, освіти, культури надають споживачам за ринковими цінами товари та послуги, що є результатом їх основної діяльності", – відзначає російська дослідниця Т. Юр'єва [10, с. 79].

Некомерційна сфера діяльності, в тому числі і державних органів управління, при розробці, постановці та в процесі досягнення своїх цілей і завдань хоча і не ґрунтується на отриманні прибутків чи будь-яких комерційних вигід, але включає використання комерційних механізмів, грошей тощо як засоби для виконання поставлених завдань та їх життєзабезпечення [4, с. 480].

Звідси зрозуміло, що і державний маркетинг, будучи некомерційним за своїм характером, усе ж реалізується в межах загальних ринкових закономірностей і з використанням ринкового інструментарію досягнення своїх цілей. А тому застосування маркетингової методології управління жодним чином не суперечить соціоцентричним орієнтирам державного маркетингу як некомерційної сфери діяльності. Відтак дослідники вважають, що сьогодні вже назріла необхідність використання цілісної концепції маркетингу некомерційних організацій у практиці діяльності інститутів державної влади і управління [1, с. 19]. Найважливішим результатом застосування маркетингу в державному управлінні є усвідомлення органами державного управління своїх маркетингових ролей, що дасть їм змогу більш повно сприймати та втілювати на практиці характерні для економічних і соціальних структур, якими вони управляють, маркетингові принципи [11].

IV. Висновки

Таким чином, теорія некомерційного маркетингу займає важливе місце у формуванні міждисциплінарного концептуального базису державного маркетингу. Вона має стосунок не до його теоретико-методологічної основи, а безпосередньо до розробки й упровадження маркетингових технологій та механізмів у

практику державного управління. Для використання концепції некомерційного маркетингу в державному управлінні особливо важливо те, що в ній обґрунтовується соціальна спрямованість маркетингу. Відтак саме характеристики державного маркетингу як некомерційного визначають мету його застосування в державному управлінні як досягнення визначеної вигоди, створеної для суспільства загалом або для окремих груп населення. Ця користь і називається соціальним ефектом маркетингової діяльності держави. Серед напрямів подальших досліджень найбільш перспективними слід вважати розробку клієнталістської моделі державного управління в контексті застосування принципів некомерційного маркетингу та використання останніх для ринкової переорієнтації всієї системи державного управління.

Література

1. Андреев С.Н. Маркетинг некоммерческих субъектов / С.Н. Андреев. – М. : Финпресс, 2002. – 320 с.
2. Андреев С.Н. Основы некоммерческого маркетинга / С.Н. Андреев, Л.Н. Мельниченко. – М. : Прогресс-Традиция, 2000. – 256 с.
3. Котлер Ф. Стратегический маркетинг некоммерческих организаций / Ф.Котлер, А.Андреасен // Теория маркетинга / [под ред. М. Бейкера]. – СПб. : Питер, 2002. – С. 372–399.
4. Котлер Ф. Основы маркетинга / [Ф. Котлер, Г. Армстронг, Дж. Сондерс, В. Вонг]. – 2-е европ. изд. – К. ; М. ; СПб. : Вильямс, 1998. – 1056 с.
5. Макконнелл К. Экономикс: принципы, проблемы и политика : пер. с англ. / К. Макконнелл, С. Брю. – М. : Прогресс, 1992. – Т. 1. – 586 с.
6. Панкрухин А.П. Маркетинг / А.П. Панкрухин. – М. : Омега-Л, 2002. – 656 с.
7. Ромат Є.В. Маркетинг у державному управлінні / Є.В. Ромат // Маркетинг в Україні. – 2003. – № 4. – С. 32–35.
8. Фомичев А.Н. Административный менеджмент / А.Н. Фомичев. – М. : Дашков и К, 2003. – 228 с.
9. Шекова Е.Л. Особенности маркетинга благотворительной деятельности / Е.Л. Шекова // Вестник Московского университета. – Сер. 21 : Управление (государство и общество). – 2007. – № 1. – С. 78–85.
10. Юрьева Т.В. Некоммерческие организации: экономика и управление : учеб. пособ. / Т.В. Юрьева. – М. : Рус. деловая лит., 1998. – 224 с.
11. Kotler F. Broadening the Concept of Marketing / F. Kotler, S. Levy // Journal of Marketing. – 1969. – January. – P. 10–15.

УДК 351.858:078.2

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Степанов В.Ю.

доцент кафедри філософії та політології
Харківська державна академія культури

Annotation

In the article informative space as object of management of informative policy, the mechanisms of forming and realization of state informative policy on the modern stage are considered.

Анотація

У статті розглянуто інформаційний простір як об'єкт керування інформаційної політики, механізми формування та реалізації державної інформаційної політики на сучасному етапі.

Ключові слова

Інформаційний простір, державна інформаційна політика, керування, комунікації, інформаційні технології.

I. Вступ

Якщо в традиційних підходах до інформаційної політики немає необхідності знову

ставити питання про природу інформації та форми її виявлення в сучасному світі, то визнання інформаційного простору як фактора глобальних змін на сучасних рівнях соціальної модернізації робить відповідь на це питання ключовим для реального вибудовування стратегій діяльності та формування державної політики в інформаційному полі. Предметом аналізу в цьому випадку стають елементи інформаційного процесу, які, з одного боку, визначають конкретний зміст інформації, а з іншого – дають змогу характеризувати інформаційний простір у цілому як політичний. Умовами існування такого явища як інформаційна політика є інтерактивна форма інформаційних технологій, особливий зміст яких може бути інтерпретований як виробництво та відтворення гуманітарного знання і як особливий тип

суб'єкта, що приймає певні правила взаємодії з іншими учасниками процесу. При цьому вибір форм їх практичної поведінки в інформаційному середовищі й способів оволодіння процедурами діяльності прямо пов'язаний із використанням механізмів формування та реалізації державної інформаційної політики. Це й зумовлює актуальність нашої статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – зробити теоретичне обґрунтування інформаційного простору як об'єкта керування інформаційної політики, показати деякі механізми формування та реалізації державної інформаційної політики на сучасному етапі.

III. Результати

Інформаційний простір завдяки своїй транскордонності та віртуальному характеру виступає в сучасному світі як одна з основних сфер інтеграції людського співтовариства у світових масштабах. Інформаційний простір трансформує склад суспільства та змінює характер і зміст соціально-політичних відносин у всіх сферах – політиці, культурі, науці, релігії та ін. Питаннями взаємодії суб'єктів в інформаційному суспільстві, обміну інформацією всередині суспільства, інформації, призначеної для використання суб'єктами інформаційної сфери, інформаційної інфраструктури займалися зарубіжні дослідники, такі як: Д. Белл, Дж. Бенігер, З. Бжезинський, Р. Брейтштейн, Е. Дж. Вільсон, В. Дайзард, Р. Дарендорф, Д. Естер, А. Етціоні, Г. Кан, Е. Карвонен, М. Кастельс, С. Леш, М. Маклуен, Дж. Мартін, Й. Масуда, К. Мей, Дж. Нейсбіт, Ф. Родрігес, Т. Розак, Т. Стоуньєр, Д. Тапскот, О. Тоффлер, А. Турен, Ф. Уебстер, Ф. Феррароті та ін.

В Україні предметне поле досліджень у рамках проблематики “інформаційне суспільство” розробляли у своїх різнопланових працях В. Андрущенко, І. Бойченко, О. Голубуцький, В. Гондюл, Л. Губерський, Н. Джинчарадзе, В. Діденко, Д. Дюжев, М. Згуровський, М. Зелінський, В. Князев, А. Колодюк, В. Кравець, В. Кремінь, С. Кузнєцов, В. Кухаренко, В. Кущерець, В. Лях, Є. Макаренко, І. Надольний, В. Недбай, В. Нечитайло, Б. Новіков, В. Павлов, Г. Пісکورська, В. Рижко, О. Рубанець, І. Сергієнко, Л. Сохань, Є. Суліма, Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ, В. Федотова, В. Фурашев, О. Шевчук, В. Щербина, В. Щетинін, Т. Ящук та ін.

Слід відзначити, що не менш важливе значення мають праці О. Амоші, Б. Андрушківа, Л. Бакаєва, В. Бакуменка, І. Бачило, М. Будко, П. Гураля, М. Данилюка, А. Дєтряря, М. Дітківської, Л. Донець, І. Древицької, О. Крюкова, Б. Кухти, М. Лесечка, А. Ліпенцева, В. Лугового, Я. Малика, І. Надольного, Н. Нижник, В. Пічі, Г. По-

чепцова, І. Розпутенка, А. Чемериса, Н. Черниш, С. Чистова, О. Шевчука, Л. Шкляра та інших дослідників.

У багатьох працях було показано, що специфіка інформаційного простору виражається в появі нового типу суб'єктів діяльності, як нових, так і трансформованих старих. Набір цих суб'єктних позицій, інтереси та установки стосовно інформаційного поля створили базові умови для виникнення феномену сучасності, що держав назву – “інформаційна політика”, і дали змогу розглянути цю тему із сучасних позицій з урахуванням досвіду перших спроб застосування механізмів реалізації державної інформаційної політики.

Інформаційна політика – це особлива сфера життєдіяльності людей щодо актуалізації та реалізації своїх інтересів у суспільстві за допомогою формування, перетворення, зберігання та передачі всіх видів інформації, відтворення й поширення інформації, що задовольняє інтереси соціальних груп і суспільних інститутів. Виражаючи сутність інформаційної політики через категорію “інформаційна влада”, можна говорити про те, що “інформаційна політика – це здатність і можливість суб'єктів політики впливати на свідомість, психіку людей, їх поведінку та діяльність в інтересах держави й цивільного суспільства за допомогою інформації” [4]. “Інформаційна політика” у цьому, власне, управлінському контексті при всьому різноманітті можливих інтересів звичайно зводиться до суто кількісного контролю за протіканням інформаційних потоків. На підставі кількісних показників будуються твердження про більшу або меншу інформаційну відкритість того чи іншого суб'єкта.

Для сучасного інформаційного простору як об'єкта керування державної інформаційної політики (далі – ДІП) характерна наявність прихованих об'єктів і зв'язків, виявлення та облік яких у процесі планування й реалізації керуючих інформаційних впливів утруднений, а часом і неможливий. Водночас постійний розвиток засобів і технологій інформаційного керування у поєднанні з використанням сучасних керуючих впливів у сфері політики, економіки та культури робить інформаційний простір досить керованим об'єктом [5].

З одного боку, загальною ознакою об'єкта, що може розглядатися як сучасний об'єкт ДІП, є будь-яка форма використання інформації в його функціонуванні. Об'єктом ДІП є будь-який об'єкт соціальної та політичної сфери суспільства, відносно якого можливе застосування керуючого інформаційно-психологічного, або іншого (політичного, економічного тощо) впливу з боку органів державної влади та керування, результатом яко-

го буде модифікація його властивостей як інформаційної системи [1].

Об'єктом сучасної ДІП може стати будь-який компонент або сегмент інформаційно-психологічного простору. Основними структурними елементами інформаційного простору суспільства, на які має здійснюватися керуючий вплив при реалізації ДІП, є суб'єкти, що реалізують і здійснюють масове інформування, використовуючи засоби масової інформації (ЗМІ) та масові комунікації (МК), а також суб'єкти, що активно актуалізують свої інтереси в інформаційному просторі та генерують значущі в масштабах сучасного суспільства інформаційні потоки.

З іншого боку, сучасними суб'єктами ДІП є органи державної влади та керування, до компетенції яких входить регулювання соціально-політичних відносин в інформаційно-психологічній сфері, а також недержавні суб'єкти відповідної діяльності, що залучаються органами державної влади та керування для розв'язання завдань державного регулювання в інформаційно-психологічній сфері.

Об'єктами керування в інформаційному просторі суспільства для суб'єктів, що реалізують ДІП, виступають усі елементи та системи, що існують у цьому просторі. Розходження між ступенем і формою впливу визначаються індивідуальними властивостями та особливостями об'єктів керування та їх значущістю для цілей і завдань сучасної ДІП. Так, значущість суспільно-політичних об'єднань, партій та організацій як об'єкта керування силами й засобами ДІП різко зростає в період, що передуює виборам в органи державної влади, що ми й спостерігаємо сьогодні. При сучасній реалізації керуючих впливів на елементи та системи інформаційного простору суспільства в рамках ДІП необхідно використати систематизацію об'єктів керування, що дає змогу розподілити види, форми, характер і засоби керування [3].

Управлінським завданням ДІП є: контроль за інформаційними процесами й потоками, їх інформаційне та правове регулювання, у тому числі шляхом регулювання суспільних відносин у сфері інформаційного обміну; забезпечення захисту інформації та інформаційних ресурсів, а також формування інформаційного поля й створення інформаційних потоків, характер і зміст яких відповідає сучасним цілям і завданням органів державної влади та національних інтересів держави щодо збереження соціальної й політичної стабільності в суспільстві, розвитку культури, науки та інших соціально значущих завдань [2].

Керування об'єктами в рамках ДІП сучасної демократичної держави має здійснюватися за принципами інформаційної відк-

ритості та рівноправної інтерактивної комунікації. Інформація та цілеспрямоване активне ставлення до неї мають розглядатися як привід для комунікації між різними суб'єктами. В цьому контексті зрозуміло, що інформаційна відкритість, наприклад, означає зовсім не кількість розповсюдженої зовні інформації, а установку на безперервну комунікацію з іншими суб'єктами інформаційного процесу, що, власне кажучи, і становить суть сучасної інформаційної політики. Важливо, однак, розуміти, що мова йде не про комунікацію взагалі, а про певний тип комунікативної дії. Його базовою характеристикою, з погляду політики, буде якість інтерактивності.

Проблема інтерактивності, тобто розгляду комунікації як процесу взаємного розуміння, рефлексії та утворення змістів, була уведена в науковий і практичний обіг в 1970-х рр. – не без впливу праць німецького філософа Ю. Хабермаса, що розглядав простір комунікації як основний політичний фактор сучасної світобудови [7]. Очевидно, відіграв свою роль злам 1960–1970-х рр. – період, коли соціальна критика масової інформації та пов'язаних із нею явищ досягла свого піка.

Таким чином, умовами сучасного існування такого явища як “інформаційна політика” є інтерактивна форма комунікації, особливий її зміст, що може бути інтерпретований і як виробництво та відтворення гуманітарного знання, і як особливий тип суб'єкта, що приймає певні правила взаємодії з іншими учасниками комунікації. У свою чергу, індивідуалізація учасників процесу, вибір форм їх практичної поведінки в інформаційному середовищі та способів оволодіння процедурами діяльності прямо пов'язані з використанням інформаційних технологій [6].

Як і у випадку з терміном “інформаційна політика”, термін “інформаційні технології” має кілька змістів. У звичайному розумінні за ним приховуються відомості про технічну інфраструктуру, застосовувану при роботі з інформаційними комплексами, або значення терміна зводиться до сукупності електронних носіїв інформації. Оскільки мова йде про технології, пов'язані з пошуком, обробкою та використанням інформації, то, можна виділити, дві її універсальні ознаки: процедурність – набір систематично повторюваних операцій, які здійснюються незалежно від конкретної ситуації використання технології, і відтворюваність – можливість застосовувати технологію багаторазово й з тими ж результатами, як у всіх інших випадках її застосування, що будуть мати специфічне наповнення, пов'язане з природою та логікою самої інформації. При цьому контекст інформаційної політики дає змогу визначити

зміст поняття, виходячи із суті процесів, що відбуваються в сучасному інформаційному полі.

Найвні способи та форми застосування інформаційних технологій відображають, насамперед, певні інтереси різних учасників (суб'єктів) інформаційної політики. Конкретний напрям "використання" сучасних інформаційних можливостей і потенціалу масової комунікації свідчить про характер інформаційно-політичних інтересів, реалізованих у цьому просторі.

Повертаючись до логіки інформаційного простору та інформаційної політики, можна помітити, що будь-яка технологія роботи є непрямю, а часто й прямою ознакою позиціонування щодо можливого спектра політичних ідей і концепцій. Цілком зрозуміло, що прагнення до повнішого контролю над змістом і протіканням інформаційних потоків стає одним із головних завдань ДІП на сучасному етапі.

Розглядаючи концепцію ДІП, неважко ідентифікувати й загальнополітичне "забарвлення" суб'єктів інформаційного простору. Зовсім безглуздо намагатися розв'язати цю ситуацію за рахунок суто технічної модернізації, тобто поліпшення якості технічного оснащення, або підвищення комп'ютерної грамотності, або впровадження найсучасніших технологічних засобів для зберігання та переробки інформації – у вигляді баз даних, способів обліку та опису, систем дистанційного навчання тощо. Справа зовсім в іншому, будь-яка сучасна техніка буде використовуватися у вигляді відтворювального ротапринта не тому, що іншого не можуть або не вміють, а тому, що в основі такої політичної свідомості лежить подання інформації як дублікату соціальної реальності. Цей факт, у свою чергу, робить зненацька актуальним, що здавалося раніше академічним, питання про зміст понять "інформація" та "інформаційна політика" і повертає нас до теми гуманітарного знання як основного наповнення інформаційного процесу в сучасному суспільстві. Широко поширена думка, що використання інноваційних технік рано чи пізно приводить до зрушень у свідомості. Якщо б це було так, напевно, весь світ не обговорював би сьогодні такі специфічні для сучасності проблеми, як військові конфлікти, ядерна зброя, терористичні угруповання тощо.

IV. Висновки

Поєднання інформаційно-технологічних, інформаційно-політичних і власне соціальних процесів і підходів у рамках одного простору веде до формування неймовірної безлічі інтересів, цінностей і способів комунікації, що й створює умови для політики, будучи одночасно ресурсною базою для створення нових напрямів ДІП.

На сучасному етапі відбувається безперервне оновлення процесів як формування, так і реалізації державної інформаційної політики під впливом таких основних факторів: ідеології інформаційного суспільства; економічної, політичної, інформаційної, культурно-ідеологічної глобалізації; геополітичної конкуренції в інформаційно-психологічному просторі; інформаційного протиборства та інформаційно-психологічної війни.

Державна інформаційна політика, як діяльність державних органів влади з підтримки національних інтересів України в інформаційно-психологічній сфері, має реалізовувати свої функції державного управління системою соціально-політичних відносин суспільства за допомогою визначених чинним законодавством методів, процедур і технологій інформаційно-психологічного впливу на індивідуальну та масову свідомість громадян, окремих соціальних груп, соціальних систем і всього сучасного суспільства в цілому.

Логіка розвитку суспільства та держави потребує не тільки вдосконалення державного управління за допомогою його інформатизації, а й модернізованої стратегії державного управління в період глобального розвитку інформаційного суспільства.

Задля формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави та його інтеграції у світовий інформаційний простір з урахуванням національних особливостей та інтересів треба активізувати проведення активного діалогу держави з громадянами, громадськими об'єднаннями, приватним сектором тощо. При цьому необхідно зберігати за державою роль головного "ідеолога" у визначенні пріоритетів щодо здійснення ДІП.

Обов'язковими складовими ДІП мають бути такі: визначення щодо зростання техніко-технологічної бази України в інформаційному суспільстві за рахунок розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури та національних інформаційних ресурсів; вирішення проблем соціальної, правової, психологічної та моральної підготовки українського суспільства до життя в умовах глобального інформаційного суспільства.

Аналізуючи сучасну ДІП як двоєдиний процес (постійне формування та реалізація), треба розглядати цю політику як вирошення стратегічного курсу держави в сучасній інформаційній сфері, а її реалізацію – як державне управління сучасною інформаційною сферою.

Визнаючи державне управління одним із важливих чинників інтеграції різноманітних сфер суспільного життя, забезпечення цілісності, стабільності та поступового розвитку

суспільства, необхідно дослідити проблеми щодо нових моделей державного управління, адекватних сучасному стану суспільства, ефективності державного управління та наукового супроводження державного управління.

Література

1. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
3. Руководящие принципы политики совершенствования государственной информации, являющейся общественным достоянием / [под. ред. П.Ф. Улиром]. – Париж: ЮНЕСКО, 2004. – 39 с.
4. Попов В.Д. Государственная информационная политика: состояние и проблемы формирования. Массовые информационные процессы в современной России: очерки / В.Д. Попов; [отв. ред. А.В. Шевченко]. – М.: Изд-во РАГС, 2002.
5. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика: навч. посіб. / Г.Г. Почепцов, С.А. Чукут. – К.: Знання, 2006. – 663 с.
6. Почепцов Г.Г. Теорія комунікації / Г.Г. Почепцов. – К.: Київський університет, 1999. – 308 с.
7. Хабермас Ю. Производительная сила коммуникации / Ю. Хабермас // Демократия, разум, нравственность. – М., 1992.

УДК 351/354:338.242

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ СФЕРИ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

Шатило О.А.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

In the article progress of innovative activity trends are explored in the world and the modern condition is exposed of domestic innovative sphere. Also mechanisms of government regulation and stimulation are under analyses. The features of economic map of the world are exposed on a strategic prospect. Outlined perspective directions of technologies development in the global measuring and Ukraine's possibilities are analyzed in the noted sphere.

Анотація

У статті досліджено тенденції розвитку інноваційної діяльності у світі, висвітлено сучасний стан справ у вітчизняній інноваційній сфері та механізми її державного регулювання і стимулювання. Розкрито особливості економічної карти світу щодо стратегічних перспектив. Окреслено перспективні напрями розвитку технологій у глобальному вимірі та проаналізовано можливості України у зазначеній сфері.

Ключові слова

Державне регулювання, інноваційна діяльність, інноваційна політика, технологічні уклади, інтеграційні процеси.

I. Вступ

За останні десятиліття міжнародна економічна діяльність значно активізувалась. На економічній карті світу з'явилися нові індустріальні країни, що на сьогодні перетворились у локомотиви світового економіч-

ного розвитку. Крім того, почала формуватись група країн з ознаками постіндустріальної моделі розвитку, основним засобом виробництва якої є інформація. Такого динамізму геоекономічним процесам, за твердженням багатьох дослідників, надали глобалізаційні процеси, та основна складова їх економічного блоку – переміщення фінансових ресурсів у формі іноземних інвестицій і новітніх технологій. Завдяки виваженій інтеграційній політиці нещодавні, в історичному вимірі аутсайтери перетворились на індустріально розвинуті країни, які стали потужними гравцями на світовому ринку.

Якщо ж проаналізувати, навіть поверхнево, розвиток України від моменту здобуття незалежності до сьогодні, можна резюмувати, що він відбувався в бік занепаду. Ні очікувана лібералізація, ні ринкове середовище, до прискореного впровадження яких так наполегливо підштовхували іноземні експерти з Міжнародного валютного фонду, ні інші “незаангажовані, ринкові” структури не змогли вирівняти економічну ситуацію, а лише цілком розладнали сформовану, індустріально розвинуту економічну систему, перевівши державу з двадцятки найрозвинутіших країн світу, куди вона входила на початку 1990-х рр., далеко за межі сотих місць. Вітчизняна науково-дослідна робота знаходиться у жалюгідному стані, кількість науковців скоротилась утричі, розірвався

зв'язок між наукою і виробництвом. Це все відбувається на фоні зростання рівня залучених прямих іноземних інвестицій в Україну, що мало б врегулювати економіку як один з інструментів невидимої "руки ринку".

Питання державного регулювання та розвитку інноваційної сфери досліджені у працях вітчизняних дослідників Л. Антонюк, Ю. Бажала, В. Бодрова, В. Гейця, М. Герасимчука, Б. Губського, О. Задорожної, Б. Кваснюка, О. Кілієвича, О. Колосова, А. Максюті, О. Мертенса, М. Миколайчука, С. Пирожкова, А. Поручника, І. Розпутенка, В. Савчука, Н. Чухрай, В. Юрчишина, Ю. Яковця; зарубіжних – Д. Дайкера, П. Друкера, Б. Лессера, К. Мейера, Х. Рігса, Б. Твісса, Д. Тідда та багатьох інших. У дослідженнях зазначених авторів розкриваються окремі питання становлення й розвитку інноваційної сфери економіки як у розвинутих країнах, так і в країнах із перехідною економікою, зокрема в Україні, визначаються основні аспекти інноваційного процесу. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання системної взаємодії інноваційної й інвестиційної діяльності та не чітко визначені місце і роль держави у зазначеному процесі.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження тенденцій розвитку інноваційного аспекту світової економіки й розкриття загальних особливостей функціонування та державного регулювання інноваційної складової вітчизняної економічної системи.

III. Результати

Темпи поширення інтеграційних процесів у глобальній економічній системі дедалі пришвидшуються. На сучасному етапі розвитку світової економіки практично не існує держави, яка б не брала участі в міжнародному економічному співробітництві в тій чи іншій формі й інтенсивності. В результаті відбувся запуск процесів розмивання державних кордонів і посилення глобалізації. Наразі сформувалась складна взаємопов'язана система, елементами якої є вже не стільки національні економіки країн світу, а транснаціональні корпорації – утворення, що своїм ринком охоплюють увесь світ.

За твердженням дослідників А. Григорчука, М. Палюха та інших, характерними особливостями сучасного етапу розвитку світового господарства є: зміна структури світового господарства; посилення інтеграційних процесів; ринкова уніфікація економічного розвитку країн; динамізм змін продуктивних сил та виробничих відносин, що зростає; посилення диференціації країн, що розвиваються, та зміна їх економічної політики [4, с. 19].

У довгостроковій перспективі (до 2050 р.), на думку експертів банку Goldman

Sachs, суттєво зміняться і глобальні економічні лідери. Так, з існуючої на сьогодні шістки найрозвинутіших країн світу свої місця у зазначеному переліку збережуть лише США та Японія, інші ж чотири місця займуть Бразилія, Росія, Індія та Китай (далі – БРІК), причому світовим лідером стане Китай, який випередить США до 2040 р., тоді як Індія випередить Японію вже до 2035 р. У 2025 р. сукупний ВВП країн БРІК може перевищити половину розміру сукупного ВВП нині домінуючої шістки (США, Японія, Німеччина, Великобританія, Франція, Італія) [6, с. 1–6].

Щодо перспективних напрямів розвитку новітніх технологій, які диктуватимуть умови розвитку у XXI ст., то переважна частина дослідників вважає, що це будуть такі сфери, характерні для п'ятого та шостого технологічних укладів, як: біотехнології, медицина, нанотехнології, нові матеріали, енергетики, IT-технології [3, с. 64]. Перспективним, на наше переконання, крім усього переліченого, є і аерокосмічна промисловість, яка також віднесена до складових шостого технологічного укладу, а найважливішим є те, що Україна має у цій сфері неабиякі напрацювання та потужну наукову й виробничу основи, що відносить її до числа світових лідерів у цій сфері за наявним потенціалом. Такі підприємства ракетно-космічної галузі, як: ДП "Виробниче об'єднання "Південний машинобудівний завод ім. О.М. Макарова" (далі – ПівденМАШ), ДП "Конструкторське бюро "Південне" ім. М.К. Янгеля" та цілий ряд інших підприємств та організацій в Україні створюють цілісну вітчизняну ракетобудівну систему, позаздрити якій могли б найрозвинутіші держави світу. Так, за результатами здійснених запусків ракетноносіїв, обсяг який становить 11% до загальносвітового показника, ПівденМАШ знаходиться у п'ятірці провідних ракетно-космічних підприємств світу. На жаль, функціонування вітчизняної аерокосмічної промисловості впродовж усіх років від моменту здобуття незалежності відбувалось здебільшого не завдяки, а всупереч проваджуваній державній політиці. Лише завдяки зовнішнім контрактам, зокрема, міжнародній програмі "Морський старт", вдалося зберегти науково-технічний та виробничий потенціал ракетно-космічної галузі.

Безперечно, окремі кроки назустріч аналізованій сфері держава все-таки робила. Так, 1992 р. було створено Національне космічне агентство України – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності та несе відповідальність за стан її розвитку; в 2001 р. вийшов Указ Президента України "Про заходи щодо використання космічних технологій для інноваційного розвитку еко-

номіки держави" № 73/2001, у 2008 р. було прийнято Закон України "Про затвердження Загальнонаціональної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008–2012 роки", у загальній частині якого, зокрема, констатується наведений факт щодо недієвості чинної державної аерокосмічної політики: "Специфіка сучасного стану космічної діяльності України полягає у значній невідповідності досягнутого рівня космічних технологій ефективності їх використання. У зв'язку із цим актуальним є розроблення якісно нової моделі провадження космічної діяльності відповідно до сучасних умов і національних інтересів, яка дасть змогу втілити в життя взаємопов'язані інноваційні рішення, узгодити питання, що виникли у зв'язку з багатофункціональністю космічної діяльності" [1]. Крім того, відповідно до зазначеної Програми, обсяг бюджетного фінансування становитиме близько 1,5 млрд грн, та з інших джерел ще понад 1 млрд грн. Також передбачається залучити кошти іноземних компаній в рамках реалізації програм "Морський старт", "Наземний старт" у розмірі 3 млрд грн [1]. Додатковим підтвердженням активізації міжнародної економічної співпраці в аерокосмічній сфері був і недавній візит (1–2 грудня 2009 р.) Президента Бразилії до України, в ході якого обговорено стан співпраці України і Бразилії в космічній та торговельно-економічній сферах, а також конкретні пропозиції щодо розвитку перспективних напрямів українсько-бразильської взаємодії, зокрема, в авіаційній сфері [9].

Ми не даремно в цій статті приділили особливу увагу національній ракетно-космічній сфері, оскільки переконані, що, з огляду на досягнутий науково-виробничий рівень, саме вона має стати однією з тих "точок зростання", навколо яких можливо здійснити прорив національної економіки на якісно новий рівень, забезпечити її випереджальний розвиток та увійти до кола високорозвинутих держав світу.

Підтвердження висловленої нами думки ми знаходимо у ґрунтовній праці "Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України", де, крім усього іншого, зазначається: "...кожна країна світу обирає свій власний шлях до постіндустріального суспільства, використовуючи наявний економічний потенціал і чітко усвідомлюючи свою поточну та майбутню місію у світовій спільноті. А визначають і полегшують цей шлях чітко сформульовані національні стратегічні пріоритети, ефективний менеджмент їх досягнення та послідовність, відкритість і прозорість державної політики" [2, с. 81]. Ми цілком підтримуємо наведені тези щодо необхідності чіткого визначення національних інтересів, у тому числі економічних, про-

блематику визначення та закріплення яких неодноразово аналізували в попередніх авторських публікаціях.

У стратегічній перспективі, за твердженням Л. Федулової, подальший розвиток національних інноваційних систем буде спрямовано на їх об'єднання в глобальні системи, а в перспективі – на створення світової інноваційної системи, основу якої становитимуть США, країни Європейського Союзу та Азійсько-Тихоокеанського регіону [5, с. 10]. Україна, на наше переконання, має значний науковий та промисловий потенціал для здійснення потужного економічного прориву, відтак, може й повинна зайняти чільне місце серед розвинутих держав світу.

Так, як уже йшлося на початку публікації, у довгостроковому періоді (до 2050 р.) група країн, що розвиваються, БРІК складуть основу шістки найрозвинутіших держав світу. Прогноз експертів щодо зростання валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), частки ВВП на душу населення і руху капіталів зроблений на основі моделей, що враховують зростання продуктивності економік, демографічні тенденції й тенденції розвитку ринків капіталу [2, с. 30]. Однак, темпи зростання ВВП України, починаючи з 2000 і до 2004 рр. включно були чи не найвищими серед пострадянських країн: у 2000 р. порівняно з 1999 р. вони збільшилися на 5,9%, у 2001 р. відносно 2000 р. – на 9,2%, у 2002 р. порівняно з 2001 р. – 5,2%, у 2003 р. відносно 2002 р. – 9,6% і в 2004 р. порівняно з 2003 р. – на рекордні 12,1% [7]. Заради справедливості варто зазначити, що економічне зростання в Росії розпочалось у цей же період та становило (порівняно з попереднім роком): 2001 р. – 5,1%, 2002 р. – 4,7%, 2003 р. – 7,1%, 2004 р. – 7,1% [11]. Хоча українському економічному зростанню 2000–2004 рр. сьогодні закидають і сировинний характер, і кон'юнктурність, чого, до речі, не позбавлені й російські економічні успіхи, все ж воно відбувалось.

Обсяг експорту Україною високотехнологічних товарів у 2000 р. становив, за оцінками Світового економічного форуму, 5% від загального, тоді як у Росії – 17%, Франції – 24%, США – 33%. У 2005 р. зазначені показники вже були на рівні: Україна – 4%, Росія – 8%, Франція – 20%, США – 30%. Станом на 2006 р. дані були такими: Україна – 3%, Росія – 9%, Франція – 21%, США – 30%. І у 2007 р. Україна – 4%, Росія – 7%, Франція – 19%, США – 28% [10]. Показники свідчать, що Україна відстає за відносною часткою (відповідно, у грошовому виразі розрив незмірно більший) високотехнологічного експорту як від Росії, так, об'єктивно і від більш розвинутих Франції та США. І хоча, частка експорту високотехнологічних товарів у Росії зменшилась з 17% у 2000 р. до

8% у 2005 р., ми вважаємо, що в абсолютному виразі вона залишилась на тому самому рівні, або змінилась незначним чином у зв'язку із розширенням обсягів та вартості експортованих енергоносіїв. Аналогічне пояснення можна навести і за структурою експорту України, тільки в цьому випадку, зростання обсягу експорту відбулось за рахунок металургійної та хімічної промисловості. В будь-якому разі, Україна значно відстає від розвинутих держав світу, таких як США і Франція, за структурною часткою високотехнологічного експорту, відповідно, існує гостра необхідність у формуванні довгострокової економічної політики, спрямованої на підвищення частки як інноваційної продукції, так і високотехнологічних виробництв.

Повертаючись до економічного розвитку 2000–2004 рр., слід зазначити, що в економіці України за роки занепаду утворились значні незавантажені виробничі потужності, які й були основою економічного зростання того періоду. Крім того, ми переконані, що прискорений розвиток продовжувався б і після 2004 р., якби уряд, принаймні, не заважав. Однак, про яке зростання може йти мова, коли було оголошено про потенційну націоналізацію чи то 30, чи 300, чи 3000 підприємств без назви власників та самих підприємств. Розвиток має відбуватись відповідно до ринкових засад, які ми поспішно впроваджували, починаючи з 1991 р., однак, очевидно, так і не засвоїли. Не може відбуватись зростання на інноваційній основі, доки є вільні, цілком сформовані виробничі фонди, що можуть бути задіяні у найстисліші строки. Лише після повного завантаження наявних виробничих потужностей, повинно було виникнути питання: “А що далі?”, необхідно сформувати критичну масу, аби кількісні зміни перейшли у нову якість (згадаймо основи філософії). Все нове створюється на основі старого. Так, за твердженням академіка НАН України В. Гейця, більшість інновацій нового технологічного укладу формуються у фазі домінування попереднього укладу. Близько 80% основних нововведень 5-го укладу були впроваджені ще до 1984 р. [2, с. 19].

Дослідники регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харків С. Архієреєв та Т. Тарасенко, у свою чергу, зазначають, що на державному рівні забезпечити умови для активної розробки новітніх технологій в Україні та їх представлення як об'єктів міжнародного технологічного трансферу можливо через виконання таких заходів, як: активізація розвитку інфраструктури інноваційного процесу; залучення приватних українських та іноземних інвестицій в інноваційну сферу; створення умов для збільшення кількості учасників трансферу технологій [8]. Це все пра-

вильно. Однак, без головної складової зазначеного процесу, а саме політичної стабільності та консолідації зусиль, реалізація окреслених заходів не принесе очікуваних результатів.

IV. Висновки

Проаналізувавши тенденції розвитку інноваційного аспекту світової економіки та загальні особливості функціонування й державного регулювання інноваційної складової вітчизняної економічної системи, зокрема, її найперспективнішого елементу – аерокосмічної сфери, можна дійти таких висновків. Основними глобальними тенденціями розвитку є: зростання ролі країн, що розвиваються, таких як Китай, Індія, Росія, Бразилія, відтак, суттєва зміна структури світового господарства; посилення інтеграційних процесів, причому відбувається процес світової регіоналізації; дедалі динамічніше зростання змін продуктивних сил і виробничих відносин; посилення диференціації країн, що розвиваються, та зміна їх економічної політики на більш національно орієнтовану.

Крім того, подальший розвиток національних інноваційних систем відбувається в напрямі їх об'єднання в регіональні та глобальні системи, а перспективними технологіями мають стати біотехнології, медицина, нанотехнології, нові матеріали, енергетики, IT-технології та аерокосмічна промисловість, потенціал останньої, на наше переконання, має стати однією з тих точок зростання, завдяки яким можливо забезпечити прискорений розвиток національної економіки. Сучасний же стан розвитку інноваційної діяльності в Україні є незадовільним, а головними стримувальними факторами розвитку національної економіки, зокрема, і її інноваційної складової, ми вважаємо відсутність політичної стабільності, консолідації зусиль на пріоритетах і слабка роль держави в регулюванні й стимулюванні зазначеної діяльності.

Перспективним напрямом досліджень, на нашу думку, є розкриття стану інноваційної діяльності в країнах Азійсько-Тихоокеанського регіону, які за прогнозами, займуть провідні позиції у світі, а також можливостей економічної інтеграції України як із країнами АТР, так і Африки та Латинської Америки.

Література

1. Про затвердження Загальнонаціональної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008–2012 роки : Закон України від 30.09.2008 р. № 608.
2. Геєць В.М. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : в 3 т. / В.М. Геєць ; [за ред. акад. НАН України В.М. Гейця, акад. НАН України В.П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка]. – К. : Фенікс, 2007. –

- Т. 1: Економіка знань – модернізаційний проект України. – 544 с.
3. Имамутдинов И. Мы можем стать звездами НТП / И. Имамутдинов, Д. Медовников // Эксперт. – 2004. – № 2. – С. 64.
4. Основи економічної теорії: політекономічний аспект / [А.А. Григорук, М.С. Палюх, Л.М. Литвин, Т.Д. Літвінова]. – Т., 2002. – 304 с.
5. Технологічна модернізація промисловості України / [Л.І. Федулова, І.А. Шовкун, С.В. Захарін та ін.; за ред. Л.І. Федулової]. – К.: Інститут економіки та прогнозування, 2008. – 472 с.
6. Wilson D. and Purushothaman. Dreaming With BRICs: The Path to 2050 / D. Wilson and Purushothaman // Goldman Sachs. Global Economics Paper. – 2003. – № 99. – October.
7. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
8. Розвиток трансферу технологій як необхідна передумова інтеграції України у світову економіку [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Oktober/7.htm>.
9. Сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>.
10. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>.
11. Світовий Економічний Форум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.weforum.org/>.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352+33(477):339.924

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНТЕРРЕГІОНАЛЬНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Бабець І.Г.

кандидат економічних наук
докторант Національного інституту стратегічних досліджень

Annotation

In the article theoretical principles of model of interregional co-operation of Ukraine are grounded. Improvement directions of public administration of international cooperation at regional level are determined.

Анотація

У статті обґрунтовано теоретичні засади реалізації моделі інтеррегіонального співробітництва України, визначено напрями вдосконалення механізму державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні.

Ключові слова

Державне управління, інтеррегіональне співробітництво, транскордонне співробітництво, міжнародні проекти.

І. Вступ

Ефективно діюча держава є основою стійкого розвитку країни в економічній і соціальній сферах, але при цьому вона не є безпосереднім джерелом зростання, а виступає "партнером, каталізатором і помічником" [1]. У сучасних умовах роль держави в розвитку країни визначається, передусім, спроможністю створити таке інституційне середовище, яке буде забезпечувати ефективне використання наявних конкурентних переваг, зокрема, й на регіональному рівні.

Створення інтеграційних об'єднань призводить до послаблення або скасування національних бар'єрів, унаслідок чого відбувається активізація міжнародного міжрегіонального співробітництва в торговельній, інвестиційній, науково-технічній та інших сферах діяльності. Таким чином, зростає роль регіонів у міжнародному співробітництві та забезпеченні конкурентоспроможності держави, що потребує розробки й реалізації ефективної державної політики на регіональному рівні, яка б сприяла соціально-економічному розвитку регіону та його співпраці з регіонами інших країн.

У глобалізованому світі формування державної регуляторної політики відбувається під впливом діяльності міжнародних організацій, системи міжурядових угод та інститутів міжнародних інтеграційних об'єднань. Так, з кожним етапом розширення Європейського Союзу відбувається модернізація регіональної політики ЄС, що впливає не лише на соціально-економічний розвиток і співробітництво регіонів країн – учасниць об'єднання, а й визначає умови їх співпраці з регіонами сусідніх країн. Тому в процесі формування державної регіональної політики в Україні, крім місцевих умов регіонального розвитку, зростає значення управлінських інновацій, здатних забезпечити реалізацію складних форм міжнародного міжрегіонального співробітництва.

У науковій літературі істотна увага приділяється дослідженню проблем державного управління регіональним розвитком в умовах глобалізації та визначенню ролі держави в поглибленні інтеграційних процесів на регіональному рівні. А. Мельник та О. Длугопольський зазначають, що на зміну рівня державної активності впливають такі обмеження глобалізації, як делегування частини повноважень глобальним об'єднанням і регіональним органам влади, взаємодія держави з національними й інтернаціональними факторами, ускладнення державного контролю економічної ситуації в умовах розмитих меж між внутрішніми та світовими ринками [2, с. 16–17]. На думку Ю. Шишкова, для розвитку регіональної інтеграції політичний фактор і міжурядова взаємодія відіграють набагато більшу роль, ніж у становленні глобалізації [3, с. 11].

Р. Войтович наголошує, що невідповідність задекларованих на державному рівні і практично реалізованих векторів міжнародної співпраці призводить до погіршення світового іміджу країни, і пропонує вирішення цієї проблеми за допомогою створення ін-

ституції – Громадської ради з питань глобалізаційного розвитку України, яка б на основі вивчення громадської думки формувала вектори зовнішнього розвитку держави [4, с. 592]. Досліджуючи інноваційно-інвестиційні процеси в глобалізованому регіоні та захист регіональних інтересів при транскордонному обміні капіталами, Л. Яремко визначає основні завдання органів центральної й регіональної влади у формуванні безпечного розвитку регіонів [5, с. 295–307, 346–348].

Міжрегіональні економічні взаємодії А. Гранберг досліджує з урахуванням нових підходів до визначення парадигми регіону (регіон-квазідержава, регіон-квазікорпорація, регіон-ринок, регіон-соціум), які базуються на співвідношенні ринкового саморегулювання, державного регулювання й соціального контролю [6, с. 83]. Тобто регулювання регіональної економіки має поєднувати елементи лібералізму і централізованого управління.

Отже, вчені-регіоналісти вважають інституціональний чинник важливою складовою міжнародного співробітництва регіонів. Поява державних і суспільних інститутів, що ставлять своїм завданням подолання територіальних бар'єрів на шляху руху капіталів, товарів, послуг, міграції робочої сили, на думку І. Сторонянської, є однією з передумов міжрегіональної економічної інтеграції [7, с. 15]. Серед суб'єктивних факторів транскордонного співробітництва вчені виділяють адміністративний, до якого відносять модель адміністративно-територіального поділу в країні, рівень і характер співпраці місцевих органів влади з територіальними громадами суміжних держав, організацію місцевого самоврядування [8, с. 35]. Н. Мікула наголошує, що існуюче інституційне забезпечення транскордонного співробітництва в Україні характеризується відсутністю цілісної багаторівневої системи управління, що ускладнює діяльність євро-регіонів і зумовлює неефективну участь у роботі структур Ради Європи та міжнародних регіональних організацій [9].

На нашу думку, в працях вітчизняних учених недостатньо уваги приділяється розробці сучасних форм міжнародного співробітництва регіонів і механізмів державного управління їх реалізацією в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування теоретичних засад здійснення інтеррегіонального співробітництва України та визначення напрямів удосконалення державного механізму управління міжнародною співпрацею на регіональному рівні.

III. Результати

Міжнародне співробітництво регіонів може здійснюватися як міжтериторіальне, між-

регіональне та транскордонне, але всі зазначені форми передбачають певну територіальну наближеність учасників. Поглиблення процесів інтернаціоналізації на регіональному рівні зумовлює все більш активне залучення до співпраці й тих регіонів, що не мають спільних кордонів і знаходяться в різних країнах.

Процес активізації участі регіонів у наднаціональному співробітництві, що відбувається в країнах ЄС, вплинув на формування нової політики згуртування Європейського Союзу, в межах якої в 2007–2013 рр. передбачено реалізацію програм Європейської територіальної співпраці за трьома напрямками: транскордонне, міжнародне та міжрегіональне співробітництво. Співробітництво областей України з регіонами країн ЄС відбувається в межах програм Європейського інструменту сусідства і партнерства. Проте не всі вітчизняні регіони мають можливість брати участь у цих програмах, хоча в новій програмі сусідства ЄС відбулось певне розширення територіальних меж за рахунок залучення до участі в проектах транскордонного співробітництва (далі – ТКС) Івано-Франківської, Тернопільської та Рівненської областей України, Гомельської та східної частини Мінської області, а також міста Мінськ у Білорусь, яким надано статус прилеглих територій [10].

Як бачимо, відбувається урізноманітнення форм міжнародного співробітництва вітчизняних регіонів із регіонами європейських країн. Проте, з боку Європейської комісії встановлюються певні обмеження участі прилеглих територій у проектах ТКС, зокрема, можливість використовувати не більше 20% бюджету Програми. В цих умовах необхідно запроваджувати такі механізми державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні, які б забезпечили фінансову та інституційну підтримку регіонів згідно з вимогами програм ЄС.

Законодавством України передбачено участь вітчизняних регіонів у транскордонному співробітництві, яке визначається як “спільні дії, спрямовані на встановлення, поглиблення економічних, соціальних, науково-технічних, екологічних, культурних та інших відносин між територіальними громадами, їх представницькими органами, місцевими органами виконавчої влади України та територіальними громадами, відповідними органами влади інших держав у межах компетенції, визначеної їх національним законодавством” [11]. Зауважимо, що законодавче забезпечення інших видів міжнародного співробітництва областей України відсутнє.

Обґрунтовуючи поняття “транскордонне співробітництво”, Н. Мікула аналізує визна-

чення співпраці адміністративно-територіальних одиниць на різних рівнях, які застосовуються для окреслення всіх форм “трансєвропейського співробітництва” (trans-European co-operation) [12, с. 15–16]:

- транскордонне співробітництво – це дво-, три- чи багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади, що здійснюється в географічно суміжних територіях;
- міжтериторіальне співробітництво – це дво-, три- чи багатостороннє співробітництво між місцевими та регіональними органами влади, що здійснюється між несуміжними територіями;
- транснаціональне співробітництво – це співпраця між національними, регіональними та місцевими органами влади в межах суміжних територій як мінімум двох країн згідно з транснаціональними програмами й проектами.

Для регіонів країн ЄС усі вказані напрями співробітництва містяться в одному понятті “європейська територіальна співпраця”, яке, відповідно до нової політики згуртування, передбачає [13, с. 110–111]:

- транскордонне співробітництво (cross-border co-operation) між сусідніми регіонами ЄС, що розташовані як при внутрішніх, так і зовнішніх кордонах (сухопутних і морських);
- транснаціональне співробітництво (transnational co-operation) у межах наднаціональних зон співпраці, що охоплює великі європейські території (регіон Балтійського моря, регіон Альп);
- міжрегіональне співробітництво (interregional co-operation) у межах співробітництва, що сформувався між довільними регіонами ЄС.

Як бачимо з наведеного вище, програми ЄС передбачені для забезпечення участі у співпраці лише регіонів країн – учасниць Співтовариства, а залучення регіонів інших країн, зокрема, України, Білорусі, Росії, відбувається на інших засадах відповідно окремих програм у межах європейської політики сусідства. Для країн, що не є учасниками Співтовариства, вказані форми співробітництва слід відрізнити не лише з причини охоплення різних територій, а й відповідно до можливостей участі у програмах співпраці з країнами ЄС. Тому додаткового обґрунтування потребує термінологія регіонального співробітництва країн, які не мають статусу країни – кандидата на членство в ЄС, з європейськими країнами.

Якщо розглядати співпрацю, в якій беруть участь не лише ті регіони, що мають спільний кордон, то для такого випадку, здавалося б, доречно буде використати термін “міжтериторіальне співробітництво”. Але під несуміжними територіями можна

розуміти як регіони однієї країни, так і регіони різних країн, що не мають спільного кордону. По-друге, до співпраці в межах одного проекту можуть залучатися як транскордонні регіони, так і регіони, що не мають спільного кордону з країною ЄС. Тобто назва “міжтериторіальне співробітництво” не повною мірою відображає міжнародний аспект та участь у міжнародній співпраці регіонів, які не межують з іншою країною.

Термін “транснаціональне співробітництво” відображає міжнародну співпрацю, але обмежується участю суб’єктів суміжних територій двох чи більше країн. Таким чином, це поняття не враховує можливість залучення регіонів, які не мають спільного кордону чи розташовані в третій країні, що має спільний кордон лише з однією країною – учасницею співпраці. В контексті європейської територіальної співпраці транснаціональне співробітництво охоплює лише великі регіони країн ЄС, тобто участь регіонів країн – сусідів ЄС не передбачена.

Визначення “міжтериторіальне” та “міжрегіональне” співробітництво за своєю суттю ідентичні, оскільки передбачають співпрацю між несуміжними територіями, тобто регіонами, які можуть бути розділені між собою іншими адміністративно-територіальними одиницями. Проте, ця термінологія недостатньо відображає міжнародну співпрацю, оскільки термін “міжрегіональне співробітництво” використовується, як правило, для визначення співпраці між регіонами всередині країни. У випадку європейської територіальної співпраці суть міжрегіонального співробітництва полягає у співпраці регіонів у межах одного інтеграційного об’єднання.

Для більш повного й чіткого визначення співпраці регіонів, які не обов’язково мають спільні кордони і належать до різних країн, пропонуємо застосовувати термін “інтеррегіональне співробітництво”. На нашу думку, це поняття охоплює всі наведені нижче випадки співробітництва регіонів:

1) транскордонне співробітництво регіонів двох країн із залученням регіонів третьої країни, що не мають спільного кордону з регіонами інших країн-учасниць;

2) міжнародне міжрегіональне співробітництво, в якому беруть участь регіони, які не мають спільного кордону;

3) трансрегіональне співробітництво, яке передбачає участь у міжнародній співпраці регіонів країн, що реалізують проект ТКС, причому не всі регіони-учасники можуть бути транскордонними, із залученням регіону третьої країни, яка має спільний кордон лише з однією країною – учасницею співробітництва.

Таким чином, інтеррегіональне співробітництво – це наднаціональна співпраця регі-

онів як мінімум двох країн за підтримки центральних і місцевих органів влади в межах транснаціональних програм і проектів, причому до співпраці можуть залучатися як суміжні території різних країн, так і території, що не мають спільного кордону.

Для реалізації масштабних проектів співробітництва адміністративно-територіальних одиниць декількох країн необхідними умовами є достатні обсяги фінансування, інфраструктурне та інформаційне забезпечення. Виконати зазначені умови без відповідної інституційної бази неможливо. Саме тому реалізація інтеррегіонального співробітництва має відбуватися за активної підтримки держави. Крім того, успішна реалізація проектів у межах інтеррегіонального співробітництва визначається не лише ефективними інституціями в одній країні, а й ступенем їх узгодженості та взаємозв'язку з інституціями інших країн, регіони яких співпрацюють. Це, у свою чергу, потребує розробки і формування відповідного механізму державного управління інтеррегіональним співробітництвом.

Інтеграційні процеси глобальної економіки зумовлюють необхідність вироблення єдиних норм і правил взаємодії суб'єктів міжнародних відносин та узгодження дій інституцій у різних країнах. Тому визначальним чинником інтернаціоналізації світової економіки є інституціональний інтеграційний механізм, який являє собою "правила, норми й обмеження, яких дотримуються добровільно або під зовнішнім тиском учасники зовнішньоекономічної взаємодії", а також "особливі комунікаційні зв'язки, які мають вирішальне значення для існування і розвитку всіх форм міжнародних потоків" [14, с. 200]. При цьому важливу роль відіграють інституції та інституційне середовище, що сформовані всередині кожної країни.

Недосконале інституційне забезпечення створює ряд проблем для реалізації моделі інтеррегіонального співробітництва України як нової форми міжнародної міжрегіональної взаємодії. Внаслідок надмірної централізації державної політики місцеві органи влади позбавлені можливостей вибрати оптимальний варіант стратегії регіонального розвитку та брати участь у формуванні державної зовнішньої політики. Крім того, обмежені фінансові можливості місцевих бюджетів ускладнюють прийняття на регіональному рівні рішень про реалізацію транскордонних і транснаціональних проектів, у яких задіяні суб'єкти декількох країн.

IV. Висновки

В умовах розширення ЄС та запровадження Європейського інструменту сусідства й партнерства посилюється актуальність інтеррегіонального співробітництва, яке передбачає участь регіонів у міжнародних

проектах незалежно від їх географічного розташування та активізує міжнародну співпрацю центральних і східних областей України з регіонами європейських країн. Успішна реалізація спільних проектів у регіонах, які територіально віддалені й знаходяться в різних країнах, можлива лише за активної підтримки держави та потребує вдосконалення механізму державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні в таких напрямках.

Насамперед, ефективною вважаємо державну політику, яка дасть регіонам змогу самостійно визначати стратегічні напрями їх співпраці з регіонами інших країн відповідно до пріоритетів загальнодержавної стратегії регіонального розвитку. З метою посилення ролі регіонів у здійсненні зовнішньоекономічної політики доцільно доручити місцевим органам влади розробку в кожному регіоні програми міжнародного співробітництва, яка визначатиме пріоритетні галузі, можливості і ресурси їх розвитку з орієнтацією на посилення конкурентоспроможності регіону. При цьому вся відповідальність за реалізацію такої програми має бути покладена на її розробників, наприклад, обласну державну адміністрацію.

Необхідно забезпечити не лише організаційну, а й фінансову підтримку учасників міжнародних проектів, які реалізуються в межах програм співробітництва ЄС із сусідніми країнами. Для цього доцільно передати повноваження місцевим органам влади щодо конкурсного відбору проектів міжнародного співробітництва та прийняття рішення про їх дофінансування в межах виділеної квоти з коштів державного бюджету чи за рахунок відповідної статті видатків місцевого бюджету. Запровадження такого механізму фінансування можливе за умови формування державного бюджету "знизу наверх" і передачі повноважень стосовно формування місцевих бюджетів громадам, що забезпечить їх фінансову самостійність при реалізації спільних міжнародних проектів, зокрема й транскордонних.

Література

1. World Development Report 1997. The State in a Changing World [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://econ.worldbank.org/>.
2. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві: монографія / А.Ф. Мельник, О.В. Длугопольський. – Т.: Економічна думка, 2008. – 240 с.
3. Шишков Ю. Регионализация и глобализация мировой экономики: альтернатива или взаимодополнение? / Ю. Шишков // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 8. – С. 3–20.

4. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія / Р.В. Войтович ; [за заг. ред. В.М. Князева]. – К. : НАДУ, 2007. – 680 с.
5. Яремко Л.А. Глобалізований регіон та зовнішньоекономічна безпека України: теоретико-методологічний аспект : монографія / Л.А. Яремко. – Л. : Вид-во Львівської комерційної академії, 2007. – 524 с.
6. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики : учебник для вузов / А. Гранберг ; Гос. ун-т Высшая школа экономики. – 4-е изд. – М. : ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
7. Сторонянська І. Міжрегіональна інтеграція в Україні : монографія / І. Сторонянська, С. Шульц. – Л. : Арал, 2007. – 292 с.
8. Сучасна регіональна політика і транскордонне співробітництво / [В.І. Пила, О.С. Чмир, О.А. Гарасюк, Т.В. Терещенко]. – Хмельницький : ХУУП, 2006. – 412 с.
9. Мікула Н.А. Парадокси впровадження інституту транскордонного співробітництва в Україні [Електронний ресурс] / Н.А. Мікула. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/pips/2008/BS_EC_2008.
10. Від Програм добросусідства – до Нового інструмента сусідства і партнерства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wz.lviv.ua/pages.php?ac=arch&atid=74786>.
11. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 р. № 1861-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
12. Мікула Н. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. Мікула. – Л. : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
13. Olejniczak K. Mechanizmy Wykorzystania Ewaluacji. Studium Ewaluacji Sredniookresowych INTERREG III / K. Olejniczak. – Warszawa : Wydawnictwo naukowe Scholar, 2008. – 225 s.
14. Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку : монографія / А. Ткач, В. Ільїн, Т. Ткач, Т. Баль-Вожняк, М. Вожняк та ін. ; [за заг. ред. А. Ткача]. – Запоріжжя : ГУ ЗІДМУ, 2007. – Кн. 1: Інституціональні передумови соціально-економічного розвитку. – 276 с.

УДК 351

ЕКОЛОГІЧНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ІНДУСТРІЇ ТУРИЗМУ

Бухаріна Л.М.

кандидат наук з державного управління, доцент
Запорізький національний університет

Annotation

In the article the environmental aspect of tourism industry is explored, the existing normative and legal acts of the regional state policy are analyzed and the conditions of the regional environmental monitoring are defined.

Анотація

У статті досліджено екологічний аспект розвитку індустрії туризму, проаналізовано чинні нормативно-правові акти регіональної політики держави, визначено умови проведення регіонального екологічного моніторингу.

Ключові слова

Природокористування, рекреаційні ресурси, державне регулювання, індустрія туризму, екологічний моніторинг, екологічна безпека.

І. Вступ

Усе більш значущими на сучасному етапі стають питання природокористування й за-

хисту навколишнього природного середовища, формування державної стратегії охорони довкілля та раціонального природокористування.

Залучення величезної державної власності – природних ресурсів, що володіють значним потенціалом використання для цілей туризму необхідно здійснювати з умовою обов'язкового вироблення правил ринкового обігу природних ресурсів, ефективної їх експлуатації з метою сталого розвитку туризму.

Туризм, як і будь-яка інша галузь природокористування, вимагає забезпеченості специфічними ресурсами, в цьому випадку – рекреаційними. Наслідком зростання потреб у конкретних природних ресурсах може бути їх виснаження, а, як відомо, усі види ресурсів пов'язані між собою зворотним зв'язком на основі термодинамічних принципів (закону збереження маси та ене-

ргії). Тобто нарощування використання якогось із ресурсів понаднормово спричиняє різні зміни в інших ресурсних групах і зміни їх інтегральної сукупності, що завжди супроводжується втратою певних ресурсних груп, на які було розраховано господарство.

Викликані туризмом екологічні проблеми можуть призвести до зміни природних життєвих умов населення, тваринного та рослинного світу, забруднення повітря транспортом і неекологічного використання землі й водних ресурсів.

На жаль, недосконала нормативно-правова база разом із низькою екологічною культурою ведуть до того, що природні ресурси використовуються неефективно, частково, або, взагалі, бездарно розтрачуються.

Зростаюча занепокоєність проблемами навколишнього середовища зумовлена нестабільною ситуацією, що стимулює розвиток організаційних інновацій, прикладом яких може бути екологічний моніторинг.

II. Постановка завдання:

- провести аналіз адміністративних і правових інструментів державного регулювання впливу туристичної діяльності на навколишнє природне середовище;
- визначити умови впровадження екологічного моніторингу в системі державного регулювання індустрії туризму, що дає змогу впорядкувати туристичну експлуатацію природних ресурсів та сприяє раціональному природокористуванню і захисту навколишнього природного середовища.

III. Результати

Проблеми й особливості розвитку туризму знайшли своє відображення в наукових дослідженнях таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: В. Азар, М. Борушок, П. Грудзь, Б. Данилишин, В. Євдокименко, І. Зорін, В. Кифяк, В. Козирєв, В. Кравців, О. Любіцева, М. Мальська, В. Мацола, А. Мельник, О. Мілашевська, В. Федорченко, В. Цибух, А. Чечель, О. Шаптала та ін.

Соціально-економічні аспекти природокористування висвітлювались у працях М. Амірханова, А. Бабинець, О. Балацького, О. Врублевської, Т. Галушкіної, А. Голуба, К. Гофмана, Л. Гринів, М. Долішнього, О. Жилицького, В. Кривошеєва, Н. Мироненка, М. Нудельмана, І. Синякевича, І. Твердохлебова, Ю. Туниці та ін.

Навколишнє середовище, природне і штучне, є найбільш фундаментальною складовою туристичного продукту. Проте, як тільки розпочинається туристична діяльність, навколишнє середовище неминуче піддається змінам або через забезпечення туристичної діяльності, або внаслідок неї. Порівняно з іншими галузями рекреаційне природокористування вважається менш агресивним видом людської діяльності. Од-

нак, на наш погляд, до цього положення необхідно підходити більш обережно, оскільки туристична діяльність може дати як позитивний соціально-екологічний ефект (це відрізняє туристичні проекти від більшості інвестиційних проектів у інших галузях промисловості), так і негативний.

Найбільш впливовим соціальним інститутом, від якого багато в чому залежить соціально-екологічна ситуація, є держава. Особлива роль у процесі розбудови регіональної економіки та подальшого розвитку сфери туризму, що передбачає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р., належить саме системі державного регулювання та державній політиці на регіональному рівні. Регіональна екологічна політика розробляється з урахуванням особливостей ресурсного потенціалу різних регіонів [2].

Політика розвитку регіональної індустрії туризму має забезпечити відновлення рівня, що існував раніше, і подальший розвиток підприємств галузі, стимулювання пропозиції туристичного продукту регіону з метою збільшення потоку туристів. При цьому здійснення регіональної туристичної політики має передбачати реалізацію всіх трьох складових мети розвитку індустрії туризму: економічної, соціальної та екологічної.

Економічний аспект полягає в комерційному інтересі держави – зростання надходжень від туристичного бізнесу і його економічної ефективності, а також стимулювання туризмом розвитку інших галузей економіки.

Соціальний аспект спрямований на досягнення через туристичний розвиток суспільно значущих цілей, а саме підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіону, зростання добробуту й загального рівня життя населення, збереження культурних особливостей.

Екологічний аспект спрямований на збереження і примноження природно-ресурсного потенціалу розвитку туристичної галузі та збереження екологічної рівноваги в регіоні.

Відомо, що в структурі стійкого регіонального розвитку найважливішу функцію виконує саме збалансованість цих трьох складових: соціальної, економічної та екологічної. Як показав проведений контент-аналіз нормативно-правових документів з туризму, питанням економіки приділяється більше уваги, ніж соціальним і, тим більше, екологічним. Найбільший обсяг у державних нормативних документах з туризму займає економічна категорія (51%), на другому місці – соціальна (38%) і на останньому – екологічна (всього 13%) [1].

Концепції розвитку туризму декількох розглянутих нами регіонів схожі в одному –

екологічний напрям у них займає далеко не перше місце, більше уваги приділяється економічному аспекту, не враховуючи, на жаль, того, що сприятлива екологічна ситуація регіону є одним із головних факторів інвестиційної привабливості. На наш погляд, необхідно вживати невідкладних заходів щодо виправлення ситуації, а саме активізувати законодавчу діяльність у сфері туризму в соціально-екологічному напрямі, щоб досягти збалансованості трьох складових.

Водночас ефективність реалізації цих складових мети розвитку регіональної індустрії туризму пов'язана на сьогодні з розробкою та реалізацією заходів за такими напрямками:

1. Охорона, раціональне використання і розвиток потенціалу туристичних ресурсів.

2. залучення інвестиційних ресурсів в індустрію туризму, забезпечення їх ефективного розподілу і використання.

3. Формування механізму ефективного просування та реалізації туристичного продукту.

4. Підвищення кваліфікації професійного складу регіональних органів державного регулювання і підприємств туристичної індустрії [3].

Крім того, за допомогою раціонального планування можна мінімізувати негативні екологічні наслідки й підтримувати позитивні ефекти. Важливо спрогнозувати можливий вплив розвитку туризму на навколишнє середовище вже на ранній його стадії, оскільки легше і дешевше запобігти збитку для довкілля шляхом коректування планів розвитку або відмови від них, ніж відшкодувати збиток, завданий у випадку реалізації проекту.

Загальна схема екологічного оцінювання намічених програм і заходів має включати такі етапи:

1) аналіз впливу туристичних підприємств на навколишнє середовище (масштаби потреби в земельних ділянках, водних ресурсах, сировині; обсяги відходів і забруднення; зміна складу флори і фауни; ерозія ґрунтів тощо);

2) визначення обсягів впливу туристичних підприємств на навколишнє середовище й оцінювання сучасного стану природних ресурсів у цьому ареалі;

3) прогнозування змін природної системи в результаті розвитку туризму;

4) оцінювання екологічних наслідків у вартісному виразі (розрахунок збитку у вигляді непоправної втрати певних властивостей навколишнього середовища; визначення обсягу коштів, необхідних для реалізації заходів щодо запобігання погіршенню стану середовища);

5) прогнозування соціальних наслідків, обумовлених змінами природного середовища;

6) аналіз передбачених програмою природоохоронних заходів;

7) коректування або відмова від плану, в разі необхідності [4].

Саме наявність тісного зв'язку перспектив розвитку туристичної галузі зі станом природно-кліматичних умов визначає необхідність включення в структуру організаційно-економічного механізму управління розвитком регіонального туризму системи екологічного моніторингу.

Як показує практика зарубіжних країн, екологічний моніторинг навколишнього природного середовища є однією з найбільш актуальних сфер науково-практичних інтересів територій, що спеціалізуються на туризмі. Основна мета, що реалізовується службами екологічного моніторингу, полягає в недопущенні негативного впливу на природні ресурси, виявленні початкових ознак порушення природно-екологічного балансу і вживанні заходів із відновлення порушеної рівноваги в природі [7].

Такий підхід відповідає Постанові Верховної Ради "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" від 05.03.1998 р. № 188, де у ст. 32 "Рекреаційні ресурси" зазначено таке:

Програма реабілітації та раціонального використання природних лікувальних ресурсів передбачає:

1) розроблення документації, яка регламентуватиме якість природних лікувальних ресурсів (державні стандарти на всі складові природних лікувальних ресурсів);

2) розроблення та видання карти і кадастрів усіх природних лікувальних ресурсів;

3) забезпечення підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, які експлуатують лікувальні ресурси, розроблення та затвердження проектів округів і зон санітарної охорони курортів, ресурсів, технологічних схем раціональної експлуатації, організації режимних спостережень і контролю;

4) розроблення методики визначення граничних й оптимальних курортних і рекреаційних навантажень на території з урахуванням перспектив розвитку курортно-рекреаційного будівництва;

5) здійснення наукових розробок стосовно оцінки перспективних рекреаційних територій державного значення, картування й затвердження їх як зон чи територій, що не підлягають приватизації;

6) проведення роботи з медичного зонування курортно-рекреаційних територій України, а також складання територіальних

комплексних схем охорони довкілля основних курортно-рекреаційних регіонів України [6].

На жаль, реалізація задекларованих у Постанові заходів відбувається несистемним чином, а за пунктами 1, 4, 6 узагалі тимчасово припинена.

Проте регіональний екологічний моніторинг, що був запроваджений у деяких регіонах, не має ознак науково обґрунтованого процесу створення й послідовного вдосконалення інформаційної системи, яка характеризує стан регіональних і локальних територіальних змін навколишнього середовища.

За нашим переконанням, він має вимагати таких умов:

- визначення конкретної мети й об'єктів екологічного моніторингу;
- створення законодавчої основи, що визначає нормативи і режим функціонування різних служб контролю динаміки навколишнього середовища, у тому числі фіскальних;
- розробку науково-технічних аспектів екологічного моніторингу, що включають природничо-наукові знання процесів, які відбуваються в природному середовищі, інтерпретацію й оцінювання показників стійкості стану природної системи;
- наявність соціально-економічних індикаторів, що характеризують і стимулюють створення єдиної системи моніторингу;
- розробку засобів і процедур виміру, обробки й інтерпретації результатів та їх адаптацію до наявних технологій обробки інформаційних даних.

Практичні результати екологічного моніторингу мають бути використані для врахування територій можливого використання в туристичних цілях і введення критерію їх оцінювання з позицій визначення базових ресурсів розвитку туризму.

Критерії мають залежати від розташування території відносно особливо цінних природних ресурсів, що мають найбільшу туристичну привабливість. Наявність подібного критерію оцінювання дасть змогу регулювати відведення земельних ділянок для будівництва, реконструкції та розширення підприємств, визначати ставки земельного податку й орендної плати за землю [5].

Іншими словами, результати екологічного моніторингу дають змогу впорядкувати туристичну експлуатацію природних ресурсів й оптимізувати структуру та розміри бюджетних надходжень. При цьому з метою збереження ресурсного потенціалу має бути визначений критичний рівень прийнятого рівня використання природних ресурсів.

Моніторинг навколишнього середовища може бути дуже важливий, особливо для регіонів зі значним рекреаційним потенціалом,

але де водночас рівень екологічного забруднення досяг катастрофічних розмірів (наприклад, Запорізька область).

Туризм потребує іншої, екологічно безпечної інфраструктури, застосування екологічно чистих джерел енергії і будівельних матеріалів. Крім того, у муніципальних утвореннях відсутні фінансові кошти на вирішення найактуальнішої проблеми очищення стічних вод та утилізації відходів. Разом із високим рівнем зносу основних фондів недостатнє фінансування будівництва природоохоронних об'єктів збільшує ризик надзвичайних екологічних ситуацій та аварій.

Ці питання можна вирішувати також через вдосконалення законодавчої діяльності в галузі забезпечення соціально-екологічної безпеки.

IV. Висновки

В Україні відсутня науково обґрунтована екологічна політика, що погоджує розвиток економіки із системою природоресурсних і екологічних обмежень.

При визначенні масштабів туристичної діяльності необхідно враховувати комплексний антропогенний вплив на певну територію, навантаження на природні рекреаційні ресурси для того, щоб забезпечити їх нормальне якісне і кількісне відтворення.

Практично в усіх регіонах спостерігається відсутність балансу в нормативних актах про туризм економічної, соціальної та екологічної складових.

Втілення в життя напрямів щодо реалізації цих складових мети розвитку регіональної індустрії туризму передбачає розробку механізму регулювання процесу їх реалізації, що включає як економічні, так і організаційні важелі дії. У переліку функцій вказаного механізму однією з основних, а по суті базисною, має бути екологічний моніторинг.

Постійне проведення моніторингу територій, що включає безперервне спостереження, контроль та оцінювання процесів, що відбуваються, порівняння й коректування витрачання ресурсів, отримання результатів у їх взаємозв'язку, дасть підстави для визначення рекреаційної ємності, вирішення питань про квотування туристичного потоку та контролю за його дотриманням.

Отже, врахування і моніторинг рекреаційних ресурсів туризму та здійснення державного контролю за їх раціональним використанням, реалізація заходів щодо їх збереження й відновлення дадуть змогу гармонізувати відносини людини і природи, запобігти зростанню екологічних проблем і збитків, що наносяться як антропогенною діяльністю, так і природними катаклізмами.

Література

1. Аналіз нормативно-правової бази місцевого і регіонального розвитку [Електронний ресурс].

- ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.business.if.ua>.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 р. : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 3. Державне та муніципальне управління в галузі туризму 19.02.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tourism.if.ua/ua/tourism/doc>.
 4. Закон України “Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
 5. Основні засади державної політики в курортно-рекреаційній сфері [Електронний ресурс] / В.І. Цибух, Б.Ф. Омецинський. – Режим доступу: <http://www.ecologylife.ru>.
 6. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uarpravo.net/data2008>.
 7. Федорченко В.К. Правове регулювання туристичної діяльності / В.К. Федорченко. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 343.

УДК 323.174

КЛАСИФІКАЦІЯ МОНІТОРИНГУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Валентюк І.В.

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

Annotation

We study theoretical approaches to the classification of monitoring of regional development. Classify types of monitoring, depending on certain criteria.

Анотація

У статті досліджено теоретичні підходи до класифікації моніторингу регіонального розвитку; класифіковано види моніторингу залежно від визначених критеріїв.

Ключові слова

Регіон, територія, розвиток, моніторинг, система, класифікація, критерій.

I. Вступ

В умовах стрімких суспільних змін, пов'язаних із глобалізаційними та інтеграційними процесами, загостренням конкуренції на мікро-, мезо- й макрорівнях, розвиток будь-якої держави залежить від рівня соціально-економічних показників і конкурентоспроможності її регіонів.

За останні десятиріччя “регіональна проблема” перетворилась в одну із найголовніших на шляху розвитку України. На відміну від інших, ця проблема не локалізована в економічній, соціальній, політичній чи культурній сферах, вона пронизує всі аспекти суспільного життя: стримує економічні реформи, загострює національні питання, ускладнює існуючі політичні протиріччя тощо.

Разом із загальними принципами вибору шляхів стабілізації регіонального розвитку

великого значення набуває обґрунтування напрямів підвищення ефективності реалізації потенціалу конкретного регіону і постійне підвищення якості життя населення. В контексті зазначеного, для розвитку територій держави необхідно розробити нові підходи й технології управління регіональним розвитком. До таких технологій належить моніторинг, який покликаний формувати всебічне бачення комплексного використання потенціалу регіону.

Питання методики впровадження та використання моніторингу в різних сферах діяльності висвітлювали у своїх працях такі вчені, як: В. Артеменко [1], З. Гбур [2], З. Варналій [3], Д. Стеченко [5] та ін. Проте необхідно зазначити, що комплексні дослідження питань класифікації моніторингу регіонального розвитку з позицій системного підходу досі не проводилися.

Водночас потребують ґрунтовного вивчення такі аспекти, як: дослідження наукових підходів до проведення класифікації моніторингу та виявлення критеріїв класифікації моніторингу розвитку територій.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження теоретичних та методичних підходів до формування класифікації моніторингу розвитку регіону.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

Держава та регіони

- вивчити та узагальнити наукові підходи до формування класифікації моніторингу регіонального розвитку;
- проаналізувати теоретичні та методичні аспекти визначення критеріїв класифікації моніторингу регіонального розвитку.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку вітчизняної та зарубіжної науки поняття “моніторинг” не має єдиного тлумачення, оскільки моніторинг вивчається і використовується в межах різних сфер, галузей, видів суспільної діяльності. Моніторинг може розглядатися і як спосіб дослідження реальності, і як спосіб забезпечення сфери управління своєчасною та якісною інформацією.

У найбільш загальному вигляді моніторинг визначають як постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному або запланованому результату [1, с. 62–64].

Межі застосування моніторингу за останні десятиліття надзвичайно розширилися (вперше моніторинг використовувався в екології). Сьогодні він вивчається та використовується як технічними, соціальними, політичними, економічними науками, так і різними сферами прикладної діяльності. До сфер, які виявляють інтерес до моніторингу як способу наукового дослідження належать: екологія, біологія, соціологія, педагогіка, економіка, психологія та, безумовно, управління, оскільки основною сферою практичного застосування моніторингу є інформаційне обслуговування управління різних галузей та видів діяльності.

Велика кількість систем моніторингу породжує необхідність їх упорядкування та класифікації.

Класифікація є системою супідрядних понять будь-якої галузі науки чи діяльності людини, і використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями, а також для точного орієнтування в різноманітні поняття та об'єктів. Класифікація має фіксувати закономірності, зв'язки між об'єктами з метою визначення місця об'єкта в системі, яке вказує на його властивості. У цьому аспекті класифікація є засобом пошуку та збереження інформації, що міститься в ній самій. Наукова класифікація має відображати систему законів, властивих відображеному в ній фрагменту дійсності, які зумовлюють зафіксовані в класифікації властивості і відносини об'єктів. Їх систематизація покликана враховувати той факт, що в природі немає чітких розмежувань, і переході від одного виду (класу) до іншого є невід'ємною властивістю дійсності. Принагідно зазначити, що класифікація, яка базується на глибоких наукових засадах дає змогу ро-

бити обґрунтовані прогнози щодо невідомих ще фактів або закономірностей [3].

З цією метою нами здійснена спроба вдосконалення класифікації існуючих систем моніторингу за визначеними критеріями. Як один з таких критеріїв ми розглядаємо сферу застосування моніторингу. Це дає змогу виділити такі його види:

- в екології і біології: моніторинг повітря, води, лісів, клімату, навколишнього середовища, токсичних речовин, випромінювання, ґрунтово-хімічний моніторинг тощо;
- в медицині: санітарно-гігієнічний, епідеміологічний тощо;
- в економіці: сільськогосподарської продукції, цін, податків, обладнання, доходів, ринку праці, ринку продуктів харчування, будівельних товарів тощо;
- в політології та соціології: засобів масової інформації, регіональних ЗМІ, виборів, соціально-політичний моніторинг регіонів, законодавства тощо;
- в промисловості: корозії металів, каталітичних процесів тощо;
- в освіті: якості знань, освітніх систем, програм тощо [4].

Другим критерієм для класифікації систем моніторингу є засоби, які використовуються для його проведення. За цим критерієм можна виділити радіолокаційний, авіаційний, космічний, дистанційний, супутниковий, інструментальний, педагогічний, психологічний, соціологічний, медичний, статистичний види моніторингу.

Третім критерієм класифікації систем моніторингу є способи збору інформації, які використовуються під час проведення моніторингу.

Відповідно до цього, наявні системи моніторингу можна поділити на чотири групи. До першої групи належать ті види моніторингу, в процесі здійснення яких можливий безпосередній опис об'єкта моніторингу, використовуючи технології структуризації результатів, побудови схеми і технології збору інформації (наприклад, моніторинг засобів масової інформації, чинного законодавства тощо). Другу групу формують види моніторингу, в процесі якого здійснюється безпосереднє фізичне вимірювання параметрів об'єкта (наприклад, моніторинг шуму, рівня моря, податків, корозії металів, комп'ютерних мереж). Третя група включає види моніторингу, в ході якого вимірювання параметрів об'єкта проводиться з використанням системи розроблених і загальноприйнятих критеріїв або індикаторів (наприклад, моніторинг повітря, доходів населення, ґрунтово-хімічний моніторинг). Четверту групу становлять ті види моніторингу, в процесі яких вимірювання проводиться опосередковано, із залученням технологій наукового

дослідження, з використанням системи критеріїв та показників (наприклад, моніторинг санітарно-гігієнічний, соціально-політичний, соціально-економічної ситуації) [3].

Система моніторингу розвитку регіону належить до групи систем спостереження складних багаторівневих об'єктів і поєднує в собі багато існуючих моніторингових систем. Слід зазначити, що для тих видів моніторингу, в процесі яких здійснюється пряме вимірювання або накопичення інформації, істотними проблемами можуть бути структурування і зберігання отриманої інформації, забезпечення вільного доступу до інформаційних ресурсів. Для тих видів моніторингу, в процесі яких здійснюється опосередковане вимірювання, значною проблемою є забезпечення високої якості інструментарію, розробка критеріїв оцінювання, індикаторів і показників, сам процес вимірювання, статистична обробка результатів.

Крім цього, наявні системи моніторингу можна розділити на групи відповідно до їх орієнтації на конкретного користувача. У межах кожної з груп вирішуються проблеми надання і розповсюдження інформації, що одержується в процесі моніторингу, а також проблеми організації та фінансування його проведення.

Виділяють три групи, відмінні за кількістю користувачів та інтенсивністю використання результатів моніторингу відповідним користувачем. Першу групу формують види моніторингу, орієнтовані на суспільство в цілому. Метою такого моніторингу може бути, наприклад, формування громадської думки. Види моніторингу, результати яких призначені для такого роду аудиторії, нечисленні. Ознайомлення користувача з результатами моніторингу в цьому випадку здійснюється через засоби масової інформації, в тому числі й електронні.

Друга група включає види моніторингу, орієнтовані на фахівців відповідних галузей. До неї належать більшість існуючих систем моніторингу. Основними способами розповсюдження одержуваної в ході такого виду моніторингу інформації є спеціалізовані видання, у тому числі періодичні, Інтернет тощо.

Третя група включає види моніторингу, користувачами яких є конкретні органи державного управління, керівники, окремі структури. В науковій літературі недостатньо представлені види моніторингу, що формують цю групу. Засобами поширення інформації, що отримується в ході такого роду моніторингу є аналітичні звіти, рекомендації, проекти, які, як правило, не мають широкого розповсюдження [4].

Слід зазначити також, що існує два типи моніторингу, перший з яких спрямований на реалізацію завдань функціонування, а дру-

гий – завдань розвитку. Інакше кажучи, одні системи моніторингу, виконавши своє конкретне завдання, припиняють своє існування, інші можуть існувати необмежено в часі.

Моніторинг класифікують за багатьма іншими критеріями, зокрема, відповідно до підстав, які можуть бути використані для порівняння, виділяють такі види:

- динамічний: основою для експертизи є дані про динаміку розвитку того чи іншого об'єкта, явища або показника. В цьому випадку, завданням моніторингу є попередження про можливі відхилення від запланованого, а виявлення причин відхилень має вторинний характер, оскільки причини достатньо зрозумілі та прозорі;
- конкурентний: підставою для експертизи є результати ідентичного обстеження розвитку двох та більше об'єктів, явищ або показників. Вивчення двох або декількох підсистем більшої системи проводиться паралельно, за допомогою одного інструментарію одночасно, що дає підставу робити висновок про величину ефекту тієї чи іншої підсистеми. Крім цього, такий підхід дає можливість оцінити величину відхилень від запланованого та її критичність;
- порівняльний: підставою для експертизи обираються результати ідентичного обстеження однієї або двох систем вищого рівня. Він полягає в тому, що дані по системі порівнюються з результатами, отриманими для системи більш високого рівня. Такий підхід дає можливість врахувати причини виникнення відхилень;
- комплексний: використовується декілька критеріїв для проведення експертизи. У цьому випадку моніторинг перетворюється у фундаментальне багатовекторне дослідження [1, с. 62–64].

Одним із критеріїв класифікації моніторингу регіонального розвитку є цілі спостереження. Залежно від вказаного критерію розрізняють:

- інформаційний: структуризація, накопичення та розповсюдження інформації;
- базовий: виявлення нових проблем до того моменту, коли вони стануть усвідомленими на рівні управління. За об'єктом моніторингу проводиться постійне спостереження шляхом періодичного вимірювання показників (індикаторів), які досить повно його визначають.

Також виділяють тотальний (загальний) та проблемно орієнтований моніторинг регіонального розвитку. Завданнями тотального моніторингу є постійний аналіз і діагностика ситуації, яка склалась на конкретній території. При цьому предметом тотального моніторингу стає регіональна ситуація із всіма її складовими.

Метою проблемно орієнтованого моніторингу є відстеження тенденцій розвитку тієї чи іншої регіональної проблеми, яка відібрана за певними критеріями, визнана суспільно значущою й вимагає особливого втручання органів державної та місцевої влади. На відміну від тотального, предметом проблемно орієнтованого моніторингу є не діагностика загальної регіональної ситуації, а спостереження за конкретними явищами й процесами, що виникають на території [4, с. 184–186].

Тотальний моніторинг може включати в себе проблемно орієнтований як самостійний фрагмент загального спостереження.

Проаналізовані підходи до класифікації моніторингу регіонального розвитку не є вичерпаними. Це зумовлює подальше висвітлення зазначеної проблематики в майбутніх дослідженнях.

IV. Висновки

Існуючі системи та види моніторингу розвитку регіону спрямовані на формування реальної та об'єктивної оцінки різних видів безпеки регіонів: соціальної, екологічної, економічної, політичної, культурної, духовної. Доцільність проведення моніторингу розвитку регіонів України не викликає сумнів, оскільки він дає змогу визначити ключові цілі та завдання розвитку території, отримувати інформацію щодо діяльності галузей та підприємств регіону, створювати реальне уявлення про стан виконання регіональних програм, визначити перспективні напрями розвитку регіону та дієві способи їх реалізації.

Для ефективного використання існуючих видів моніторингу на регіональному рівні

необхідно розробити алгоритм процесу моніторингу регіонального управління. Тому в подальшому доцільними є дослідження теоретичних і прикладних аспектів законодавчого врегулювання питань запровадження регіонального моніторингу за діяльністю місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

Література

1. Артеменко В. Інструментальні засоби та моделі створення системи соціально-економічного моніторингу регіону / В. Артеменко // Становлення національної економіки України : зб. матер. Всеукр. наук. конф. ; Львівський держ. університет ім. І. Франка. – Л., 1995. – С. 62–64.
2. Гбур З.В. Роль моніторингу в організаційно-управлінському забезпеченні державної політики / З.В. Гбур // Ефективність державного управління : зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 279–285.
3. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / [за ред. З.С. Варналія]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
4. Региональная экономика и управление / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 416 с.
5. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д.М. Стеченко. – К. : Вища школа, 2000. – 224 с.

УДК 352

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОЦІНКИ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Гулевська С.Ф.

аспірант Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України

Annotation

In the article the level of trust in local government in modern Ukraine is revealed, it is shown that metrics credibility of local government is noticeably higher than the central government, the influence on the level of trust in government social and economic factors is analyzed, it is proved that no adjustment effective dialogue with the authorities the level of support from the population, especially youth, will steadily decrease.

Анотація

У статті розглянуто рівень довіри до місцевої влади в сучасній Україні, показано, що

за більшістю показників довіра до органів місцевого самоврядування є помітно вищою, ніж до центральних органів влади, проаналізовано вплив на рівень довіри до влади соціально-економічних чинників, доведено, що без налагодження ефективного діалогу рівень підтримки дій влади з боку населення, особливо молоді, буде неухильно зменшуватися.

Ключові слова

Соціологічні опитування, довіра до місцевої влади, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

Досліджуючи комплекс актуальних проблем місцевого самоврядування в сучасній Україні, фахівці відзначають, що на сьогодні органи місцевого самоврядування не здатні досягнути тієї мети, заради якої вони власне існують, – створити та підтримувати сприятливе життєве середовище, в якому людина мала б усі можливості для розвитку, користувалася б якісними та доступними соціальними послугами. Таким чином, наявна сьогодні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства [8, с. 79].

Серед чинників, що дають підстави для такої негативної оцінки, на нашу думку, слід виділити низький рівень соціальної активності членів територіальних громад, небажання брати активну участь у діяльності органів самоорганізації населення, від’ємний баланс довіри населення до органів місцевої влади. Подібні тенденції зумовлені зневірою громадян у професійності та порядності працівників місцевої влади, переконанням у неможливості останніх допомогти

у вирішенні нагальних проблем сьогодення. Це, у свою чергу, є потужним гальмом на шляху становлення громадянського суспільства і водночас може спровокувати масові авторитарні настрої в суспільстві, бажання вирішити всі проблеми за допомогою “сильної руки”.

Необхідно погодитись з О. Крутій в тому, що довіра – обов’язковий елемент легітимізації. Як наголошує дослідниця: “Політика й влада повинні породжувати віру в їх потенціал, їх ресурси, у можливість задоволення очікувань, формувати позитивний імідж державної служби (це теж її ресурс), давати упевненість, що влада не буде перевищувати ці ресурси, у тому числі ресурс довіри” [4, с. 32]. Результати європейського соціологічного дослідження показують, що згаданий О. Крутій ресурс довіри до органів влади в Україні є на сьогодні вкрай незначним, особливо порівняно з аналогічними показниками в країнах Європейського Союзу, що видно з наведеної табл. 1 [12].

Таблиця 1

Розподіл відповідей на запитання “Наскільки Ви довіряєте працівникам центральних та місцевих органів державного управління та вважаєте, що вони є чесними?” (у %)

| Країна | Зовсім не довіряю | Не довіряю | Важко сказати | Довіряю | Повністю довіряю | Не знаю | Середній бал |
|----------------|-------------------|-------------|---------------|-------------|------------------|-------------|--------------|
| Австрія | 3,5 | 8,8 | 29,5 | 42,6 | 8,5 | 7,0 | 3,47 |
| Великобританія | 5,0 | 21,1 | 46,4 | 24,6 | 0,4 | 2,4 | 2,94 |
| Данія | 2,0 | 8,9 | 24,5 | 52,0 | 8,0 | 4,0 | 3,58 |
| Естонія | 3,9 | 18,4 | 28,6 | 30,6 | 2,1 | 16,5 | 3,10 |
| Іспанія | 5,8 | 16,9 | 31,3 | 40,0 | 3,7 | 2,3 | 3,19 |
| Нідерланди | 2,8 | 17,8 | 37,6 | 39,0 | 0,9 | 1,8 | 3,18 |
| Польща | 4,8 | 18,2 | 36,7 | 30,9 | 1,0 | 8,2 | 3,06 |
| Словаччина | 4,2 | 25,6 | 41,7 | 19,9 | 1,0 | 7,2 | 2,87 |
| Угорщина | 6,3 | 13,5 | 27,5 | 43,2 | 3,4 | 6,1 | 3,25 |
| Україна | 10,8 | 20,7 | 31,5 | 16,3 | 2,7 | 17,9 | 2,75 |

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз динаміки рівня довіри та підтримки органів місцевої влади і розробка пропозицій щодо його підвищення.

III. Результати

У межах статті під “місцевою владою” ми розуміємо як органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) міські та районні ради), так і районні державні адміністрації (далі – РДА). Саме так – “місцева влада” – визначені ці структури в опитувальних аркушах більшості опрацьованих результатів соціологічних досліджень. Випадки, коли громадянам пропонувалося оцінити діяльність окремо ОМС та РДА будуть відповідно позначені у наведених таблицях.

Проблема низького рівня довіри громадян України до місцевої влади постійно знаходиться в центрі уваги фахівців у галузі державного управління, соціології, політоло-

гії тощо. Питання, які мають висвітлити рівень підтримки населенням тих чи інших ініціатив місцевої влади, показати рівень довіри до них з боку членів територіальних громад, регулярно включаються до опитувань і моніторингові, що проводяться провідними аналітичними центрами нашої держави, зокрема: Національним інститутом стратегічних досліджень [8; 9], Українським центром економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова [7; 11], Інститутом проблем управління ім. Горшеніна [3; 5], Фондом “Демократичні ініціативи”, Інститутом соціології НАН України [10; 12] та ін.

Так, за одним з останніх опитувань, проведених Українським центром економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова, на сьогодні рівень підтримки органів місцевої влади громадянами України виглядає таким чином (табл. 2) [11].

Таблиця 2

Розподіл відповідей на запитання “Чи підтримуєте ви діяльність місцевих органів влади” (у %)

| Період | Повністю підтримую | Підтримую окремі заходи | Не підтримую | Важко відповісти |
|---------------|--------------------|-------------------------|--------------|------------------|
| Березень 2009 | 6,2 | 38,6 | 44,4 | 10,9 |

Держава та регіони

| | | | | |
|---------------|------|------|------|------|
| Грудень 2008 | 6,4 | 30,7 | 45,9 | 17,0 |
| Березень 2008 | 11,1 | 46,4 | 29,3 | 13,1 |
| Вересень 2007 | 10,6 | 40,5 | 37,3 | 11,5 |
| Лютий 2007 | 9,2 | 41,5 | 33,4 | 15,8 |
| Грудень 2006 | 6,8 | 33,9 | 38,4 | 20,9 |
| Вересень 2006 | 13,1 | 37,8 | 33,4 | 15,7 |

Однією з головних перешкод на шляху розвитку ефективної системи місцевого самоврядування є економічна неспроможність більшості територіальних громад реалізувати як власні, так і делеговані повноваження. Як слушно зазначали ще у 2006 р. співробітники Research & Branding Group: “У місцевої влади в Україні немає прав, у неї є лише обов’язки” [6]. Як наслідок, жоден орган місцевого самоврядування не може відчутти себе самостійним, адже коли грошей немає, нічого не можна спланувати не тільки щодо розвитку міста і конкретної території, а й за соціальними програмами.

Таке становище спричиняє нестачу коштів для інвестицій, що негативно позначається на багатьох аспектах життєдіяльності територіальної громади, наприклад, негативно впливає на функціонування комунальної інфраструктури населених пунктів, призводить до вкрай незадовільного стану систем постачання житлового фонду. Центром Разумкова було проведено опитування, мета якого – з’ясувати, на кого громадяни України покладають провину за різке подорожчання комунальних платежів. Його результати наведено в табл. 3 [11].

Таблиця 3

Розподіл відповідей на запитання “Хто, насамперед, винен у підвищенні тарифів на житлово-комунальні послуги” (у %)

| Варіанти | Вересень 2006 р. | Лютий 2007 р. |
|-------------------------------------------------------------|------------------|---------------|
| Уряд | 48,5 | 42,7 |
| Президент | 19,1 | 11,2 |
| Місцева влада | 6,7 | 21,8 |
| Ніхто не винен – це зумовлено підвищенням цін на газ Росією | 14,4 | 10,5 |
| Важко відповісти | 11,3 | 13,7 |

У контексті піднятої теми цікавою є інформація щодо ролі органів місцевої влади у подоланні світової економічної кризи, вплив якої на нашу державу є очевидним, а її не-

гативні наслідки відчуває на собі абсолютна більшість сімей в Україні. Отже, оцінка громадян є такою (табл. 4) [11].

Таблиця 4

Розподіл відповідей на запитання “Дії яких органів влади сприяють подоланню кризи чи, навпаки, поглиблюють її” (у %)

| Варіанти | Нічого не знаю про дії стосовно подолання кризи | Сприяють подоланню кризи | Поглиблюють кризу | Не впливають на кризову ситуацію | Важко відповісти |
|-------------------|-------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|----------------------------------|------------------|
| ОМС | 18,2 | 7,9 | 22,9 | 31,1 | 19,8 |
| ОДА | 17,5 | 7,4 | 26,0 | 28,3 | 20,9 |
| Національний банк | 6,8 | 7,8 | 67,7 | 8,2 | 9,6 |
| Прем’єр-міністр | 7,0 | 25,2 | 48,5 | 10,7 | 8,5 |
| Уряд | 8,4 | 17,1 | 52,8 | 12,6 | 9,1 |
| Верховна Рада | 8,7 | 12,6 | 56,4 | 13,6 | 8,7 |
| Президент | 9,7 | 13,8 | 56,6 | 12,8 | 7,0 |

Як видно, громадяни цілком логічно виводять місцеву владу за межі як “винуватців”, так і “рятувальників” від наслідків економічної кризи, абсолютно впевнено покладаючи відповідальність на центральні органи влади.

Серед багатьох питань, що потребують вирішення саме на рівні територіальних громад, особливої уваги потребує ситуація із соціальним захистом населення. На відміну від проблем політичного, макроекономічного, ідеологічного характеру, соціальні питання є тими складовими буття наших співгромадян, від розв’язання яких безпосередньо залежить соціальна активність населення, його довіра до органів влади, ба-

жання підтримувати або, навпаки, ігнорувати ті чи інші владні ініціативи.

Безумовно, враховуючи утриманські, патерналістські настрої значної частини нашого суспільства, які, на жаль, і до сьогодні мають місце, в тому числі й через надмірно популістську політику органів влади загальнодержавного рівня, ми не можемо сподіватися на високу оцінку зусиль місцевої влади щодо вирішення соціальних проблем населення. Так, наприклад, за результатами соціологічного опитування, проведеного Інститутом проблем управління ім. Горшеніна серед мешканців м. Харкова маємо такі дані (табл. 5) [5].

Таблиця 5

Розподіл відповідей на запитання “Оцініть діяльність наведених структур влади в галузі соціального захисту населення” (у %)

| Варіанти | Відмінно | Добре | Задовільно | Не задовільно | Повністю не задовільно | Важко відповісти |
|--------------------|----------|-------|------------|---------------|------------------------|------------------|
| Президента України | 0,6 | 1,1 | 7,5 | 22,3 | 58,3 | 10,3 |
| КМУ | 1,0 | 3,7 | 13,1 | 21,2 | 53,6 | 9,6 |
| ВРУ | 0,2 | 0,9 | 10,2 | 24,6 | 53,6 | 10,5 |

Продовження табл. 5

| Варіанти | Відмінно | Добре | Задовільно | Не задовільно | Повністю не задовільно | Важко відповісти |
|--------------|----------|-------|------------|---------------|------------------------|------------------|
| ОДА | 0,5 | 4,2 | 17,9 | 20,6 | 39,7 | 17,1 |
| Міської ради | 0,8 | 4,9 | 16,4 | 20,9 | 41,1 | 15,9 |

Отже, мешканці м. Харкова хоча й оцінюють діяльність міської ради дещо вище, ніж інших органів влади, приводу для оптимізму керівникам міста це напевне не має додавати. Як ми вже відзначали вище, місцеві органи влади не в змозі в повному обсязі задовольняти соціальні потреби громади. Таке твердження можна проілюструвати результатами аналізу видатків місцевих бюджетів, який був зроблений співробітниками Національного інституту стратегічних досліджень у 2007 р. Як стверджують дослідники, більша частина коштів місцевих бюджетів спрямовується, в першу чергу, на виплату заробітної плати, питома вага якої в загальному обсязі видатків становить до 70% [8, с. 138]. У результаті місцеві керівники на мають можливості послідовно розширювати сферу надання послуг соціального характеру.

Ще однією суттєвою перешкодою на шляху ефективного функціонування ОМС є політична ситуація, яка склалася в Україні, зокрема, введення в дію пропорційної виборчої системи. Аналіз доцільності виборів за партійними списками навіть на районному та міському рівнях не є завданням нашої статті. Втім, такі їх наслідки, як погіршення якості складу місцевих рад, надмірна політизація управлінських рішень, прагнення деяких керівників лобювати інтереси не громади, а певної політичної сили є настільки негативними, настільки і загальноновизначними [9]. Це, в свою чергу, призводить до того, що громадяни України впевнено і стабільно ставлять місцеву владу на високі сходинки в рейтингу тих державних структур, які порушують їх права.

Останню тезу можна проілюструвати результатами соціологічного дослідження, наведеними в табл. 6 [7, с. 9].

Таблиця 6

Розподіл відповідей на запитання “Хто на сьогодні є джерелом істотних порушень прав людини в Україні” (у%)*

| Варіанти | Роки | | | |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Президент | 25,2 | 31,5 | 29,0 | 54,5 |
| Прем'єр-міністр | – | 24,5 | 16,0 | 37,3 |
| Голова Верховної Ради | – | 18,0 | 9,5 | 19,6 |
| Уряд | 32,8 | 34,4 | 22,7 | 36,0 |
| Верховна Рада | 29,2 | 29,5 | 28,9 | 37,0 |
| Народні депутати | 35,2 | 40,3 | 44,9 | 49,2 |
| Місцева влада | 43,7 | 46,0 | 40,4 | 28,2 |
| Міліція | 40,9 | 42,8 | 45,4 | 35,0 |
| Прокуратура | 21,5 | 17,9 | 24,2 | 20,2 |
| СБУ | 11,1 | 9,3 | 8,6 | 11,3 |
| Збройні сили | 5,2 | 4,6 | 4,7 | 4,4 |
| Бізнес | 21,0 | 16,5 | 21,2 | 16,4 |
| Кримінальні структури | 48,5 | 50,0 | 52,4 | 41,0 |
| Самі громадяни | 25,0 | 22,4 | 28,0 | 14,5 |
| Інше | 1,6 | 1,6 | 1,6 | 1,4 |
| Ніхто | 2,3 | 0,3 | 1,7 | 0,9 |
| Важко відповісти | 10,3 | 9,8 | 10,0 | 10,0 |

* Примітка. Респонденти могли дати всі необхідні варіанти відповіді.

Слід наголосити, що вищенаведену проблему необхідно розглядати у нерозривному зв'язку із ще однією – зневірою громадян у тому, що порушені права можна захистити, відстояти методами, поширеними в демократичному суспільстві, зокрема, звернення-

ми до органів влади, позовами до суду. Одна з причин такого становища – високий рівень корупції в органах влади. В Україні на антикорупційну тематику прийнято понад 70 нормативних документів, зокрема 12 законів, із яких два не набули чинності, та 12

Держава та регіони

постанов Уряду (з них одна втратила чинність) [1].

Проблема корупції, що пронизує все українське суспільство, безпосередньо впливає і на рівень довіри населення до чинної влади як державного, так і місцевого рівнів. Як зазначають науковці, відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування спричиняє відчуженість органів місцевого самоврядування від населення,

призводить до того, що ОМС перетворюються на закриті корпорації, дії якої відрізняються непрозорістю, незрозумілістю для членів територіальної громади [9].

Унаслідок цього зростають соціальна апатія та зневіра населення, що тільки змінюється після оприлюднення чергового випадку корупційних дій у середовищі місцевої влади. Про те, що такі випадки не є поодинокими, свідчать результати соціологічного дослідження, які наведені в табл. 7 [3].

Таблиця 7

Розподіл відповідей на запитання “Які владні структури є найбільш корумпованими” (у %)*

| Варіанти | Показник |
|--------------------------------------------------|-------------|
| Міліція | 54,0 |
| Суди | 46,5 |
| Місцеві органи влади | 26,7 |
| Прокуратура | 24,1 |
| Митниця | 22,4 |
| Кабінет Міністрів | 8,6 |
| Секретаріат Президента | 7,9 |
| СБУ | 4,2 |
| Жодна з перерахованих структур не є корумпованою | 0,3 |
| Важко відповісти | 17,6 |

* Примітка. Респонденти могли дати всі необхідні варіанти відповіді.

Проте, аналізуючи наведені дані, необхідно усвідомлювати, що значна частина відповідальності за високий рівень поширення корупційних дій, зокрема, хабарництва серед представників владних структур лежить і на самих громадянах. Опиняючись перед вибором – боротися за свої права легальним та легітимним шляхом або прискорити вирішення питання даванням хабара, наші співгромадяни часто обирають другий варіант. Так, у 2008 р., відповідаючи на запитання “Чи доводилось Вам, Вашим родичам або знайомим давати гроші, подарунки людям, від яких залежало вирішення Ваших проблем”, 62% громадян дали ствердну відповідь, понад 24% сказали “ні” і ще понад 13% завагалися з відповіддю [3].

IV. Висновки

Враховуючи обмежений обсяг статті, ми свідомо залишили за її межами висвітлення таких питань, як регіональний розподіл рівня підтримки місцевої влади, віковий склад респондентів, види їх зайнятості, освіти тощо. Тут лише відзначимо, що, наприклад, за віковими показниками більш позитивно оцінюють діяльність ОМС люди пенсійного віку, найменше – молодь. Це може бути зумовлене тим, що серед осіб похилого віку, які значну частину свого життя прожили за радянської системи, в принципі поширене більш лояльне ставлення до влади, якою б вона не була.

Водночас низький рівень довіри з боку молодого покоління має підштовхнути місцеву владу до активних дій у справі інформування та популяризації своїх ініціатив са-

ме серед молоді, залучення її енергії, знань та амбіцій до роботи на користь територіальної громади, зокрема, шляхом фінансової, інформаційної, кадрової підтримки місцевих молодіжних громадських організацій. Якщо ж цього не буде зроблено, логічно припустити, що довіра до влади з боку громадян буде в подальшому стабільно знижуватись.

Література

1. Антикоруційні ініціативи Президента України [Електронний ресурс] / Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/anticorruption.html>.
2. Громадська думка на межі 2007–2008 рр. Оцінка року, що минає, та погляд у майбутнє [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uisr.org.ua/uploads/PR_2007_12_27.pdf.
3. Корупція в Україні: влада, держава, суспільство. Соціологічне дослідження 20 жовтня – 3 листопада 2008 р. [Електронний ресурс] / Київський інститут проблем управління ім. Горшеніна. – Режим доступу: <http://www.kipu.com.ua>.
4. Крутій О.М. Сучасні тенденції діалогової взаємодії в державному управлінні як умова довіри до влади / О.М. Крутій // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ. – О., 2006. – Вип. 2 (26). – С. 31–38.
5. Настоящий Харьков. Материальное положение и социальная защита [Електронний ресурс] / Киевский институт

- проблем управління ім. Горшенина. – Режим доступу: <http://www.kipu.com.ua>.
6. Проблема реформування органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rb.com.ua/ukr/politics/analytics/2006/348.html>.
 7. Стан дотримання прав людини в Україні. Результати соціологічних досліджень [Електронний ресурс] / Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова. – К., 2009. – Режим доступу: <http://www.uceps.org.ua>.
 8. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К.: НІСД, 2007. – 538 с.
 9. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К.: НІСД, 2008. – 186 с.
 10. Українське суспільство 1992–2006. Соціологічний моніторинг / [за ред. В. Ворони, М. Шульги]. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – 578 с.
 11. Український центр економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uceps.org.ua/>.
 12. Ukraine and Europe: Outcomes of International Comparative Sociological Survey. – Kyiv, 2007. – 142 p.

УДК 352/354

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ САМОВРЯДНОЇ ВЛАДИ

Лазор О.Д.

доктор наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The article defines polyaspect approaches to the interpretation of the essence of the concept of "power". The structural and functional conceptual-self-governing public attribute options positions of institutional power on approach are characterized, its content and features are disclosed, the basic components of conceptual category apparatus are defined.

Анотація

У статті з'ясовано багатоаспектність підходів щодо трактування сутності поняття "влада". Охарактеризовано структурно-функціональні та концептуально-атрибутивні параметри публічної самоврядної влади з позицій інституціонального підходу, розкрито її зміст та ознаки, визначено сутність основних складових понятійно-категорійного апарату.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, інститут публічної самоврядної влади, теоретико-методологічна основа.

I. Вступ

Проголошення незалежності України створило умови для радикальних демократичних перетворень, консеквентним вираженням яких стало закріплення у ст. 7 Конституції України положення щодо визнання та гарантування місцевого самоврядування як домінанти організації місцевої влади. Такий підхід зумовив принципово нове бачення, порівняно з доконституційним періодом суспільного розвитку, що якнайповніше від-

повідає трактуванню сутності місцевого самоврядування як єдино можливої форми організації публічної влади на місцевому рівні. Водночас інституціональна модель публічної самоврядної влади, загальні риси якої закріплені Конституцією України, потребує подальшого наукового осмислення та пошуку досконалішого варіанта.

Своєчасність дослідження теоретичних і практичних проблем конституційно-правового статусу суб'єктів публічної самоврядної влади зумовлена також трактуванням місцевого самоврядування як комплексного правового інституту, підґрунтям норм якого мають бути науково обґрунтовані теоретико-методологічні засади. Одним із чинників, що стримує розвиток місцевої демократії, є недостатня розробленість інституціонального підходу стосовно тлумачення публічної самоврядної влади як фундаментального інституту, що на сьогодні ще не отримало в науковій літературі та законодавчій практиці відповідного закріплення.

Аналіз літературних фахових джерел з означеної проблематики засвідчив: витоки теоретико-методологічних засад формування інституту публічної самоврядної влади варто шукати у працях вітчизняних та зарубіжних учених кінця XIX – початку XX ст.; процеси трансформації влади ґрунтовно вивчали здебільшого історики, а не правники та фахівці у сфері місцевого самоврядування; тема вивчення організації місцевої

влади зводилась до питань організації місцевих рад та їх виконавчих комітетів, акцентуючи увагу на діяльній підході, і розглядалась переважно в контексті загальних проблем державного права і будівництва; активізація вітчизняних наукових досліджень з позицій інституціонального підходу припадає на кінець 90-х рр. ХХ ст. – початок ХХІ ст.; значна кількість досліджень, за винятком окремих наукових розвідок сучасних науковців

М.О. Баймуратова,
О.В. Батанова, В.А. Григор'єва,
І.В. Дробуша, В.М. Кампо, М.І. Корнієнка,
В.С. Куйбіди, В.Я. Малиновського, тією чи іншою мірою звернені до державної влади, що пояснює реальний стан наукової розробки означеної проблеми та підтверджує відсутність комплексних досліджень інституціоналізації публічної самоврядної влади.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування теоретико-методологічної основи публічної самоврядної влади за використання інституціонального підходу.

III. Результати

Зважаючи на прагнення дослідників пізнати сутність влади ще з давніх-давен, за твердженням науковців [30, с. 109], “майже всі дослідження тією чи іншою мірою звернені до державної влади”, що пояснює реальний стан наукової розробки відповідної проблеми із зазначенням стосовно цього декількох причин:

- за владу точилася і точиться гостра боротьба [9, с. 25];
- виокремлення багатьма теоретиками сутності влади як “окремої сфери її прояву” [30, с. 7], тобто, характеризуючи лише результати її діяльності у тій чи іншій сфері;
- вивчення влади у радянській науковій думці з позицій “управління та соціалістичного самоуправління” [30, с. 8];
- екстраполяція “класового мислення” на радянську науку, стереотип якого прослідковується й у сучасних наукових поглядах, а саме: ототожнення “державної” та “політичної” влади [16, с. 297] як всеохоплювальна форми публічної.

Наслідком тривалого вивчення влади є, за підрахунками спеціалістів, понад 5 тис. понять та категорій, що її характеризують [28, с. 6]. Удаючись до розмірковувань над сутністю поняття “влада”, дослідники трактують її як:

- факт існування найбільшої сили (Л. Дюгі, 1893 р.) [6, с. 20];
- узагальнена здатність забезпечувати виконання єднальних зобов'язань елементами системи колективної організації, коли зобов'язання легітимізовані стосовно колективних цілей (Т. Парсонс, 1967 р.) [36, с. 308];

- необхідний елемент юридичного феномену (Ж. Карбон'є, 1986 р.) [7, с. 36];
- властивість суб'єкта, яка розкриває потенційну його можливість, тобто “ймовірність того, що суб'єкт у процесі соціальної взаємодії буде в змозі здійснити власну волю всупереч опору” (М. Вебер, 1990 р.) [26, с. 56];
- комплексне соціальне явище (Г.В. Чапала, 2006 р.) [30, с. 6];
- “необхідний та конститутивний елемент оптимальної організації життя людей” на відповідній території (Г.В. Чапала, 2006 р.) [30, с. 6];
- один із суб'єктів “управління суспільними справами” суспільно-правовими відносинами (Г.В. Чапала, 2006 р.) [30, с. 6].

У цьому невеликому огляді, а також за результатами проведеного дослідження автора [10], спостерігаємо багатоаспектність підходів науковців до трактування сутності поняття “влада”, які взаємодоповнюють чи одне одного, характеризують її як:

- суб'єкта, що владарює і здатний спрямовувати, формувати та регулювати волю і поведінку підвладних [26, с. 56];
- відносини, що базуються на залежності однієї зі сторін від владної волі та мають своїм результатом вплив на волю підвладного внаслідок його підпорядкованого, залежного асиметричного становища [8, с. 16; 36, с. 308];
- функцію колективу з інтеграції своїх членів задля налагодження спільної діяльності [29, с. 88];
- вид суспільної діяльності [19, с. 17].

Незважаючи на те, що проблеми влади, за твердженням В.Є. Чиркіна [33, с. 7], актуалізуються та широко обговорюються, сутність поняття “влада” різниться дотепер, що зумовлює, відповідно, невизначеність різновидів публічної влади. Широкий спектр прояву влади як багатоаспектного явища обумовлює пошук її сутності у площині призначення (місії), відтак, насамперед, постає трактування її (влади) “соціальної цінності, що вимагає з'ясування окремих ознак, які послідовно втілюються у кожному окремому виді публічної влади” [30, с. 22–23].

Проблематика поняття “публічної самоврядної влади” полягає у тому, що чинне законодавство України не використовує ані його, ані термінів “муніципалітет” та споріднених з ним “муніципальна влада”, “муніципальна служба”, хоча на практиці спектр їх використання дедалі ширшає, доповнюючи цей перелік новими термінами та категоріями. Узагальнене визначення публічної влади наводить М. Теплюк “як безпосередньо суспільної влади, яку здійснюють в інтересах підвладних органи чи організації, які уособлюють суспільну владу, уповноважені останніми на реалізацію соціального управ-

ління” [28, с. 9]. На нашу думку, в цьому твердженні некоректно визначено суб’єкта, який уповноважує саме органи та організації здійснювати управління, а також інші моменти, зокрема, які питання вирішуються, в чітких інтересах, хто несе відповідальність. Продуктивнішою вважаємо позицію В.Ф. Погорілка, який, розкриваючи сутність поняття “публічної влади” [35, с. 196] як суспільно-політичної влади, зазначає, що це:

- влада народу як безпосереднє народо-владдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми тощо);
- державна влада – законодавча, виконавча, судова;
- місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо.

Відповідно до ст. 5 Конституції України, “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”, але в цій нормі, як і надалі в конституційних положеннях, не зазначено, до якої саме влади (представницької, муніципальної, самоврядної, локальної чи іншої) належать органи місцевого самоврядування, що засвідчує некоректність викладеної правової норми – точність формулювання якої сприятиме ефективнішому здійсненню місцевого самоврядування на практиці, що потребує відповідного закріплення в Конституції поряд із поняттям “державна влада” нового поняття – “самоврядна влада”. Класифікуючи владу за різними критеріями, Ю.С. Шемшученко уніфікує її за суб’єктами: державна, партійна, громадських організацій, трудових колективів, ЗМІ, народна тощо. Такий поділ підтверджує думку, що влада територіальної громади, яка реалізується безпосередньо чи опосередковано через сформовані нею інституції, може визначатись як “самоврядна влада” та як частина цілого – влади народу (влада народна). Солідаризуючи, інший науковець В.Є. Чиркин [32, с. 421] вказує, що специфічне становище місцевого самоврядування в політичній системі дає змогу характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. В.А. Григор’єв публічну самоврядну (муніципальну) владу в Україні вивчав як невід’ємну частину публічної влади в державі та водночас як самостійний рівень такої влади [5, с. 4].

Природу публічної самоврядної влади науковці трактують по-різному [10], що зумовило формування двох взаємопротилежних підходів, де представники одного безза-

перечно стверджують, що це різновид державної влади, а інші – наполягають на публічній владі територіальних громад. Кожен із цих підходів, маючи раціональне зерно, вказує на те, якими аргументами у цій частині керується автор: співвідношення власних і делегованих повноважень у бік збільшення останніх; контроль за органами місцевого самоврядування за “всім і вся”; втручання органів державної влади в їх діяльність; пасивність територіальної громади у вирішенні справ місцевого значення вказують на державну природу походження влади місцевого самоврядування, натомість формування органів місцевого самоврядування, хоча сама виборча система потребує змін; обрання посадових осіб територіальних громад; природа питань місцевого значення та їх можливості вирішення – на владу територіальних громад.

Зазначені два концептуально протилежні підходи зрівноважує інший – компромісний варіант, запропонований третьою групою дослідників, визнаючи подвійну природу влади (дуалістичність) місцевого самоврядування. Аналізуючи представлені твердження, заперечуючи чи погоджуючись із ними, на нашу думку, потрібно враховувати рівень розвитку демократії у тій чи іншій державі через призму історії, а також і те, що саме стоїть за тим чи іншим твердженням: бачення дієздатної територіальної громади у перспективі, реальний стан цієї громади чи лише порівняльний аспект, урешті на кожне з них накладається і стереотип мислення автора.

З’ясовуючи теоретико-методологічне підґрунтя публічної самоврядної влади, є потреба визначити її ознаки, де спільними для цих форм публічної влади – державної та самоврядної – є: виконання суспільних функцій, інституційне забезпечення публічної влади, легітимність, загальність, обов’язковість виконання владних рішень, безперервність, функціонування у правових формах. Разом із цим публічна самоврядна влада має і свої, відмінні від державної влади, особливості:

- джерелом влади є народ, а первинним носієм – територіальна громада;
- поширюється на території адміністративно-територіальної одиниці;
- владні інституції діють від імені територіальної громади;
- вирішує питання місцевого значення;
- наявність комунальної власності, місцевого бюджету;
- тісніші зв’язки з населенням.

Досліджуючи становлення самоврядної (муніципальної) влади в Україні, В.А. Григор’єв виокремив такі її основні ознаки й особливості:

Держава та регіони

- структурування в системі публічної влади у формі публічної самоврядної влади відбувається в процесі усвідомлення державою наявності інших, недержавних інтересів – інтересів локального характеру, що не збігаються з державними, але й не суперечать їм;
- наявність більшої частки демократизму, ніж у влади державної, оскільки її первинним суб'єктом є територіальні громади, які складаються із жителів певних територій, і це конституюється з основною метою – вирішувати питання місцевого значення;
- підзаконність, бо легітимується, легалізується й регламентується публічною державною владою;
- системність, оскільки виникає й функціонує на локальному рівні в процесі самоорганізації населення в умовах позитивного протекціонізму з боку держави, виступаючи у вигляді “системи (підсистеми) у рамках макросистеми”;
- функціонування у сфері місцевого самоврядування, наявність суб'єктно-об'єктного складу і структурної організації, представленої безпосередньо територіальними громадами, органами, що вони створюють, або органами, що діють опосередковано, від їх імені;
- її існування має історичне підтвердження, обґрунтоване об'єктивною зацікавленістю груп людей, людських колективів, об'єднаних за територіальною ознакою, вирішувати спільно й під свою відповідальність важливі питання і проблеми їх спільного проживання. Виступає як найважливіша складова загальнолюдської культури, є одним із значних досягнень людської цивілізації;
- основою її генезису є локальний інтерес, що реалізується як вид загальносоціального інтересу в державно організованому суспільстві за допомогою місцевого самоврядування, забезпечуючи становлення й реалізацію широкого спектра соціально-, національно-, професійно-, територіально-групових, колективних інтересів;
- процеси її становлення й позитивного розвитку викликають і посилюють децентралізацію й деконцентрацію державної влади, що ще більш “олюднює”, “гуманізує” саму публічну владу, робить її більш наближеною до громадян держави;
- її реалізація в повсякденному житті значно розширює сферу свободи індивіда, “апріорно” розширяючи на рівні локальної демократії сферу (насамперед, потенційну) його соціальної дії, формуючи суттєвий сегмент його соціальної взає-

модії, у результаті якої здійснюються колективні права особистості [5, с. 11].

За В.Я. Малиновським [15, с. 314], “муніципальна влада”, що є специфічним соціально-політичним явищем – самостійною формою народовладдя, характеризується інституційним відокремленням, територіальністю, функціонально спрямованістю на вирішення питань місцевого значення, демократичністю, різноманітністю організаційних форм, виборністю та відповідальністю, відповідністю повноважень матеріально-фінансовим ресурсам адміністративно-територіальних одиниць.

З огляду на необхідність чіткої детермінації публічної влади та її підсистем, П.М. Любченко пропонує використовувати такі ознаки влади, як: інституціоналізованість, зовнішня репрезентативність стосовно усієї соціально-територіальної спільності, відкрите (публічне) й безпосереднє здійснення повноважень її суб'єктами та наявність ресурсів для реалізації владних повноважень [14, с. 39]. Виявлення внутрішніх елементів структури влади сприяє повнішому розкриттю її сутності. Серед них дослідники називають суб'єкт та об'єкт влади, форми, методи та способи діяльності [31, с. 73], додаючи волю та силу [27, с. 30], інші елементи.

У частині визначення *суб'єкта реалізації публічної самоврядної влади* з'ясовано певні підходи. Так, один із основоположників конституціоналістів В.Ф. Погорілко [17, с. 5], категорично визначаючи належність муніципального права до публічного, оскільки воно “стосується, насамперед, і головним чином самостійного інституту публічної влади – безпосередньої і представницької місцевої (локальної) влади (демократії)”, розуміє під цим владу народу в особі територіальної громади та обраних нею органів влади. Аналізуючи викладене вище щодо самоврядної влади, можна зробити висновок, що самоврядна влада – це влада, що реалізується територіальною громадою та обраними нею органами – радами в особі представників, якими є лише депутати. Отже, аналізуючи далі, можна зробити висновок, що посадові особи органів місцевого самоврядування до влади не належать (оскільки вони не обираються, а в усіх твердженнях наголошується саме на обранні цих посадових осіб), що, вважаємо, невірно. У цьому самому контексті посадові особи територіальних громад – це теж не “обрані органи”, а лише ті, що керують відповідними органами місцевого самоврядування. З іншого боку, відповідно до цього судження, органи самоорганізації теж до органів влади не належать, хоча б із тих причин, що обираються незначною частиною територіальної громади. Проте, згадуючи сучасне виборче зако-

нодавство щодо обрання посадових осіб чи депутатів – усі вони обираються за принципом “відносною більшістю”, що теж потребує незначної кількості голосів виборців. За Ю.С. Шемшученком, “влада завжди передбачає взаємодію її агентів, що ґрунтується на підлеглості одного іншому. Якщо така підлеглість відсутня, тоді немає і влади” [34, с. 489]. Важко погодитись із таким висновком, навіть беручи до уваги те, що всі елементи структури влади властиві, наприклад, органу самоорганізації населення, зокрема, такі як: суб’єкт, наділений правом розпорядження, має особливий об’єкт впливу – мешканців, які його створили; правові умови взаємодії, передбачені статутом органу самоорганізації населення; його діяльність, з метою якої він створений, – натомість, він все-таки є радше органом, що здійснює управлінські функції, ніж органом влади.

Характеризуючи публічну самоврядну владу за способом взаємодії суб’єкта та об’єкта, Г.В. Чапала [30, с. 15] застерігає, що зважаючи на соціальну зорієнтованість управління, необхідно враховувати умовність вживання терміна “об’єкт” влади, оскільки спрямованість управлінського впливу зумовлює його трактування як суб’єкт-суб’єктних відносин, а не як суб’єкт-об’єктних, або навіть об’єкт-об’єктних відносин. Тому суб’єктами управління є територіальна громада, представницькі та виконавчі органи, посадові особи місцевого самоврядування, які задля свого розвитку мають ефективно взаємодіяти завдяки управлінській діяльності (суспільні відносини, що складаються між елементами системи). Вказані суб’єкти є водночас і об’єктом управління, оскільки акти посадових осіб та органів місцевого самоврядування, відповідно до п. 1 ст. 73 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов’язковими до виконання всіма органами влади, об’єднаннями громадян, підприємствами, організаціями, установами, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території. Ще грецький історик Прокопій писав, що “слов’янами й антами не править один муж, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно” [20, с. 77]. Утім, на сьогодні, система самоврядування в малих населених пунктах, зокрема в малих і монофункціональних містах України, вочевидь не функціонує, – це питання детальніше досліджено в публікаціях [12; 13]. На думку О.В. Батанова [1, с. 243], “сутність муніципальної влади ховається в активності жителів – членів територіальних громад”, що потребує якісної правової основи щодо її організації та функціонування.

Специфічними для владних відносин є те, що предметом є дії підвладного суб’єкта і, відповідно, інші суспільні відносини за його участю, на регулювання поведінки якого спрямований організаційний вплив влади [30, с. 15]. Така цілеспрямована дія суб’єкта влади на об’єкт влади є управлінням – за собою вираження, процесом реалізації влади, тоді як вона (влада), джерело управління, без якого неможливо здійснювати владу, а без неї, у свою чергу, – управління. “Саме у взаємодії суб’єктів місцевого самоврядування між собою в процесі вирішення питань місцевого значення проявляється та реалізується сутність, невід’ємні, детермінаційні, іманентні властивості муніципальної влади” [1, с. 242]. Отже, об’єктом впливу місцевої самоврядної влади є “суттєва частина публічних справ” [23], яка складається із комплексних питань місцевого значення локально-територіального рівня, що виникають у процесі функціонування відповідної територіальної громади та пов’язані з реалізацією інтересів її членів. Вважаємо, що з метою уникнення негативних моментів в управлінській діяльності між елементами системи місцевого самоврядування необхідно дотримуватись таких умов:

- визначити мету, цілі та завдання управління, критерії його ефективності;
- володіти інформацією про реальний стан об’єкта, а також розробити стратегічний план розвитку територіальної громади;
- суб’єкт управління в межах, на підставі та у спосіб, передбачений чинним законодавством, має вибирати оптимальні управлінські рішення, враховуючи принципи варіантності, пріоритетності, узгодженості інтересів тощо, а також внутрішні та зовнішні чинники, що впливають на об’єкт;
- суб’єкт управління для здійснення своїх повноважень та компетенцій повинен мати ресурси: фінансові, матеріальні, трудові, інформаційні тощо;
- територіальна громада як система має динамічно розвиватися, тобто відчувати управлінський вплив з боку іншого суб’єкта в особі органів місцевого самоврядування для досягнення певної мети, позитивного результату. Якщо цей вплив є низхідним, тобто управлінський вплив спрямований тільки на підтримку функціонування об’єкта, то його доцільно визначати як регулювання, а не як управління;
- управління має здійснюватися відкрито, цілеспрямовано та безперервно.

Загалом, виокремлюють два елементи процесу взаємодії між суб’єктами управління, що спричиняють успіх, а саме: ефективні суб’єкт-суб’єктні взаємозв’язки та здатність

елементів системи самоврядування адекватно реагувати на ті чи інші прояви впливів. Зрозуміло, що ефективність управління знижується, якщо є істотні недоліки у взаємозв'язках або ж у здатності елементів цієї системи відповідно реагувати. Г.В. Чапала [30, с. 15] зауважує, що учасники владних відносин мають бути свідомими та вольовими, і тільки тоді може йтися про їх соціальну відповідальність, оскільки ці якості не можуть бути відокремленими від їх носіїв, тобто представників владних структур, хоча, на переконання автора, можливі випадки відсутності цих якостей.

Реформуючи управлінську систему, потрібно провести не лише законодавчі зміни, але підготувати також основу для трансформації інституцій місцевого самоврядування і механізмів їх діяльності. Необхідно, формуючи оптимальну структуру органів управління, не лише чітко визначити їх повноваження, які б не належали іншим органам влади, а й процедуру притягнення до відповідальності за їх невиконання. Проте, жодна реформа не може бути успішно проведена, якщо:

- низький рівень участі громадян у процесі прийняття рішень органами влади;
- відсутня взаємодія всіх суб'єктів територіальної громади, узгодженість позицій між органами влади у вирішенні проблем;
- існують правові колізії у сфері розподілу повноважень між різними органами влади;
- економічний механізм не відповідає новим умовам господарювання та ринкової економіки.

З усіх видів влади за суб'єктами та способом впливу, взаємодії суб'єкта та об'єкта найвпливовішою на рівні територіальної громади має бути самоврядна влада, уповноважена територіальною громадою та сформована відповідно до вимог чинного законодавства.

Дослідники, класифікуючи владу за *функціями*, виокремлюють судову, виконавчу та законодавчу, говорячи про "гілки влади", які закріплені в Конституції України щодо державної влади, а не самоврядної, суб'єкти якої теж здійснюють різні функції: представницькі, нормотворчі, виконавчі, розпорядчі тощо, але за Хартією – в інтересах місцевого населення. Зазначимо, що філософська наука визначає "функцію" як спосіб використання речі або елемента системи, що спрямований на досягнення певного ефекту, в соціології – роль, яку виконує певний соціальний інститут щодо суспільства. Відповідно, поняття функції має декілька трактувань, зокрема, це:

- службова роль одного з елементів соціальної системи щодо іншого елемента чи до системи загалом;
- зв'язок між змінними величинами;
- залежність у межах цієї системи, за якої зміни в одній частині зумовлені змінами в іншій;
- засоби досягнення мети, які базуються на доцільних якостях системи.

Залежно від того, який аспект розглядається: сутність, цілі, етапи та види діяльності – вкладається відмінний зміст у сутність цього поняття. Оскільки місцеве самоврядування – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести публічні (суспільні) справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення, то функції характеризують суть впливу представницьких органів місцевого самоврядування на суспільні відносини. Тому вони (функції) мають бути об'єктивними, зумовленими потребами життя суспільства. У науковій літературі відсутня однаковість щодо визначення поняття "функції органів місцевого самоврядування": як "основні напрями їх діяльності, що виражають роль і соціальне призначення цих органів у державі та суспільстві" трактують їх Г.В. Барабашев і К.Ф. Шеремет; основні напрями їх діяльності і сторони соціально-політичного призначення – А.І. Лук'янов; напрями й види їх діяльності, а сторони – форми діяльності – В.Ф. Погорілко; основні, тобто найзагальніші і постійні напрями та види їх муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси відповідних територіальних громад та забезпечують вирішення питань, коло яких визначено законодавством, за оптимального поєднання інтересів певної території з інтересами загальнодержавними – І.В. Дробуш. Тобто реальною фізичною умовою самозбереження та саморозвитку муніципальної влади, за О.В. Батановим [1, с. 249–250], є виконання тієї функції, заради якої система місцевого самоврядування створена відповідно до чинного законодавства – вирішення питань місцевого значення, що "як субстрат конституювання територіальної громади є основним об'єктом муніципальної влади, який зумовлює її унікальне функціонально-цільове соціальне призначення та детермінує систему функцій цього виду публічної влади", які:

- охоплюють основні аспекти соціальної спрямованості муніципальної влади та призначення щодо вирішення завдань, що належать до кола питань місцевого значення;
- відображають недержавну природу муніципальної влади (хоча певною мірою суб'єкти місцевого самоврядування беруть участь у реалізації функцій державної влади);

- дають відповідь на питання, чим має займатися місцеве самоврядування, та розкривають матеріальний зміст публічно-владної діяльності суб'єктів його системи;
- характеризують способи, засоби, методи, за допомогою яких забезпечується реалізація публічно-владних прерогатив місцевого самоврядування.

Саме елементи системи місцевого самоврядування, які є різномірними за природою та походженням, формуючи у взаємодії механізм здійснення самоврядної влади, реалізують функції місцевого самоврядування. Відповідно, основним об'єктом муніципальної влади як системи є вирішення питань, що становлять "інтерес для жителів – членів територіального колективу", тобто умовою самозбереження та самовдосконалення має бути не просто задоволення інтересів за принципом "гроші вранці – ввечері стільці", а робота самоврядної влади на випередження, спрямована на створення умов для саморозвитку кожної особистості, мешканців громади.

За часом здійснення, точніше за *тривалістю впливу влади*, Ю.С. Шемшученко виокремлює владу постійну та тимчасову [34, с. 490]. Порівнюючи із самоврядною владою, теж можна трактувати тривалість впливу її органів місцевого самоврядування як постійну та тимчасову. Проте щодо місцевих рад, на думку В. Борденюка [2, с. 20], вони не є постійно діючими органами, здатними оперативно здійснювати функції управління. Справа не так у зайнятості місцевих депутатів за місцем основної роботи чи у відсутності у багатьох із них професійних навичок управлінської діяльності, хоча і в цьому є сенс, як у тому, що форми і методи роботи місцевих рад як колегіальних, представницьких органів мало придатні для оперативного вирішення багатьох питань місцевого значення. На думку автора, навіть зростання кількісного складу таких інституцій в Україні не впливає позитивно на якість роботи ради.

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", посадові особи місцевого самоврядування, здійснюючи організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, реалізують свої професійні навички управлінської діяльності. Виконавчі органи сільської, селищної міської рад (низового рівня), як постійно діючі органи ради, намагаються оперативно реалізовувати управлінські функції, виражаючи волю територіальної громади та утверджуючи свою місію призначення їх відповідною місцевою радою.

Що стосується органів місцевого самоврядування проміжного рівня, то районні та обласні ради, які представляють спільні ін-

тереси територіальних громад сіл, селищ і міст, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", утворюють лише виконавчий апарат, що забезпечує здійснення радою повноважень. Водночас можна не погодитись із твердженням В. Борденюка, оскільки виконавчий апарат як постійно діючий орган відповідної ради, згідно із ст. 58 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", "здійснюючи організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради та її органів, депутатів, сприяє здійсненню взаємодії та зв'язків із територіальними громадами, місцевими органами виконавчої влади, органами та посадовими особами місцевого самоврядування" [22]. Голови рад та їх заступники, працівники виконавчого апарату, відповідно до ст. 14 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування в Україні", належать до посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання, які вирішуються радами на їх засіданнях, відображені у формі прийняття нормативних та інших актів. Рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою (п. 9 ч. 2 ст. 59) [22], що засвідчує важливість ради, як суб'єкта, від якого залежить остаточний результат щодо вирішення певних питань, рівень підлеглості, способів взаємодії ради та виконавчих структур. Тобто це підтверджує, що місцеві ради загалом реалізують управлінські функції, але наявність власних виконавчих органів у районних та обласних радах сприяла б ефективнішому виконанню ними повноважень, що належать до їх компетенції, і водночас їх утворення є однією з вимог ратифікованої Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування. До того ж, їх утворення/ліквідація впродовж усього періоду становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні тісно пов'язано із перерозподілом повноважень органів державної влади, які є на субнаціональному рівні, ревізією делегованих повноважень.

За *територією здійснення* [34, с. 490] розрізняють владу загальнодержавну, регіональну та місцеву. На нашу думку, точніше розрізнити ці види влади за рівнями впливу органів влади на відповідній території, тобто рівнями територіального впливу, результатом чого є певні прояви з боку влади та громади, виражені у діяннях чи бездіяльності цих суб'єктів. У процесі розвитку сучасного суспільства, враховуючи євроінтеграційні та глобалізаційні процеси, інформаційні технології, формування та розпад політико-правових інституцій, постійно проявляються збурювальні впливи цілого ряду чин-

ників, зокрема правових, соціально-економічних, екологічних тощо. Так, прояви правових чинників спостерігаються в соціумі ще задовго до набуття чинності відповідних нормативно-правових актів, оскільки відбуваються різні науково-практичні заходи, політичні дебати та обговорення, дослідження. Ці впливи виявляються не тільки впродовж процесу підготовки та прийняття рішення, а й після нього, оскільки аналізуються проблемні питання, що виникли, ризики та переваги при запровадженні цих нормативно-правових актів у практику. Відтак виникає ще одна група проблем, яка пов'язана з їх адаптацією, а також з часом напрацювання нових змін з метою оптимізації функціонування відповідної сфери, органу чи особи. Відповідно, впливи нормативно-правових актів на систему місцевого самоврядування, зокрема, на окремі її елементи, є відмінними за типом (радикальні та коригувальні), часом та силою, іншими потенційними критеріями.

Стосовно регіональної влади, тобто регіонального рівня її територіального впливу, усвідомлюємо необхідність кореляції її з відповідними організаційними структурами. Проте у чинному законодавстві України у сфері місцевого самоврядування такої влади (регіональної), як і регіонального рівня, не виокремлено. Заміна цього поняття на "обласну", вносить нечіткість щодо районного рівня. Водночас прийняття Концепції державної регіональної політики (2001 р.), на нашу думку, посилює цей дисбаланс, чого можна було б уникнути шляхом прийняття відповідного закону щодо регіонального рівня самоврядування за прикладом зарубіжних держав та відповідно до європейських стандартів. Такий крок знівелював би нечіткість щодо того, що є цілим та частиною – регіональний рівень є частиною місцевої самоврядної влади, місцевого самоврядування чи навпаки – місцеве самоврядування – це частина вищого, регіонального рівня.

Розвиваючи теоретико-методологічну основу інституту публічної самоврядної влади, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на символіці як її атрибуті. У статті 22 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що "Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герби, прапори тощо)... З урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними та обласними радами може бути затверджена символіка району, області". Відповідно, ця норма Закону є рекомендаційною, відтак не обов'язковою до виконання. На наше глибоке переконання, саме ця символіка територіальної громади має сповна використовуватись обраними органами само-

врядної влади, оскільки саме вона і "відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості й традиції", як зазначено у ст. 22 цього Закону. На всіх офіційних документах органів місцевого самоврядування має бути герб територіальної громади, а не загальнонаціональний тризуб як атрибут публічної державної влади, що можна вважати недопустимим, оскільки ототожнює державну та самоврядну владу в очах громадян, і ця символіка залишається просто як історична пам'ятка. До того ж, ці символи, що є іманентними ознаками самоврядної влади, вирізняючи її від державної, разом із цим ідентифікують її з-поміж інших органів самоврядної влади як у межах району, області чи держави, так і поза ними, символізуючи водночас територіальну та юридичну незалежність. У цій частині вартими уваги є певні напрацювання в проекті Статуту територіальної громади м. Львів, підготовленого робочою групою, де у п. 3 ст. 6 зазначено, що "міський голова, міська рада та її виконавчі органи мають свої бланки із зображенням герба міста і своїм найменуванням", хоча, на нашу думку, слово "свої" потрібно замінити на "відповідні". У пункті 2 цієї статті передбачено також "використання місцевої символіки з комерційною метою (у назвах підприємств, товарних знаках, назвах продукції тощо)", що допускається лише "за наявності дозволу на використання місцевої символіки та за умови сплати збору у встановленому порядку" [24]. Витоки використання цієї символіки мають свою історію, не заглиблюючись у яку, зазначимо: Львівська міська рада народних депутатів 15.06.1967 р. прийняла рішення "Про Герб м. Львова". Однак, було допущено ряд неточностей у зображенні геральдичних фігур і колористиці герба. Відповідно Львівська міська рада народних депутатів на другій сесії 21-го скликання прийняла рішення [21], в якому скасувала попереднє рішення Львівської міської ради депутатів трудящих (одинадцятого скликання) та затвердила "Герб і Великий Герб Львова, ескіз хоругви Львівської міської ради народних депутатів", їх описи, а також доручила "Президії міської Ради, виконавчому комітету міської Ради народних депутатів розробити і виготовити бланки документації Ради і її виконкому, президії Ради у єдиному фірмовому стилі; виконавчому комітету міської Ради народних депутатів до 01.11.1990 р. забезпечити встановлення Великого Герба Львова у приміщеннях сесійного залу міської Ради, на фасадах будинків міської Ради, головпоштамті, вокзалах залізничному й автобусному, аеропорту".

Відповідно до п. 3 ст. 22 Закону "Зміст, опис та порядок використання символіки

територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно із законом”, але яким не зрозуміло, оскільки в зазначеному Законі це питання не регулюється, хіба вважати це як “інші питання”, які ради можуть вирішувати. Водночас у територіальних громадах приймаються статути, де є окремий розділ щодо символіки і норм, які регулюють процес її використання, але статут – це не закон. На думку автора, необхідно уточнити цю норму Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” в такій формі: “Порядок заснування, використання та внесення змін у символіку визначається Положенням про зміст, опис і порядок використання символіки територіальної громади, що затверджується відповідною радою”, як і зазначено у більшості діючих статутів.

Ще одним атрибутом самоврядної влади є печатка, про яку в п. 4 ст. 26 згаданого проекту Статуту територіальної громади міста Львова сказано, що “міська рада є юридичною особою, має власну печатку...”, що, вважаємо, потребує певного роз’яснення, оскільки це символіка територіальної громади і саме вона, обираючи органи місцевого самоврядування та уповноважуючи їх вирішувати питання місцевого значення, уможливує використання ними відповідної атрибутики. Як приклад, розглянемо досвід із зарубіжної практики. У параграфі 6 “Герб, прапор, печатка” Положення про общини землі Баден-Вюртемберг зазначено, що “общини мають право на наявні герби і прапори. Органи правового нагляду можуть за заявою общини присвоїти їй право на новий герб і прапор. Общини мають свою печатку. Общини, які мають свій герб, мають печатку із цим гербом. У решти общин на печатці малий герб землі та назва общини, розміщена навколо герба” [18]. Таке уточнення, на думку автора, скасовує питання щодо власності символіки, її зміни, опису та частково контролю, а також акцентує увагу на юридичному статусі відповідних общин, які не лише задекларовані як суб’єкти місцевого самоврядування, а й наділені правами юридичної особи публічного права, що властиво для країн романо-германської моделі. У діючих українських статутах і положеннях до них недостатньо повно визначено питання використання символіки територіальних громад, що підтверджує викладена у ст. 65 згаданого проекту Статуту норма: “Організаційно-правова самостійність територіальної громади міста гарантується... *правом мати* (курсив наш – О.Л.) власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції”, що потребує доопрацювання саме в частині опису та її використання. На наше переконання,

все це є компонентами складного процесу формування самоусвідомлення “малої Вітчизни” у мешканців територіальної громади, їх ідентифікації з простором і, відповідно, важливою умовою формування дієздатних територіальних громад не лише в економічній площині.

У наукових публікаціях поряд із “самоврядною” владою зустрічаються інші її характеристики: “самодіяльна”, “суспільна”, “муніципальна”, “місцева”, “локальна”, “регіональна”, “міська”, за назвою яких можна визначити територію її юрисдикції, що вже зазначалось вище, та частково принципи організації. Один із засновників “суспільного права” В.М. Лешков у своїй фундаментальній праці “Російський народ та держава” (1858 р.) обґрунтовував, що засади самоврядування та самодіяльності – наріжний камінь історії руського народу. В еволюційному розрізі досліджуваних джерел термін “самодіяльність” використовували також І.П. Бутко, М.І. Корнієнко, Г.В. Стоянов (1974 р.), характеризуючи ради в містах і органи громадської самодіяльності. Згодом, у 1988 р. у світ вийшла книга “Органи суспільної самодіяльності як форма соціалістичної демократії” на основі досвіду СРСР та НДР. Довідкові тлумачні видання того часу трактують “самодіяльність” як особистий почин, творча ініціатива у будь-якій справі, активна самостійна діяльність [25, с. 34]. Проте, на думку автора, це твердження стосується здебільшого стану окремого індивіда або органу, а тому, звертаючись до іншого, спорідненого слова – “самодіяльний”, оскільки: 1) ґрунтується на активних самостійних діях (переважно про організацію, орган тощо); діє за власним бажанням, за особистою ініціативою; здійснюється за *почином мас* (курсив наш – О.Л.); 2) займається будь-якою діяльністю, що дає заробіток; той, хто має самостійний заробіток – бачимо, що цей активний стан стосується також і групи (колективу) людей, відтак, екстраполюючи на сучасну територіальну громаду, вважаємо, цей вираз адекватним бажаному її стану, який мав би бути реальним у процесі становлення їх самодостатності. За науковою інформацією Вісника АН УРСР [3, с. 18], у матеріалах зарубіжної статистики все населення на той час поділялося на дві категорії: економічно активне (самодіяльне) і неактивне (несамодіяльне). “Припасовуючи” теоретично це поняття до сучасного стану територіальних громад в Україні, майже 80–90% яких фінансово не дієздатні, а також, зважаючи на низький рівень активності громадян [11, с. 42–43], стверджуємо, що самодіяльність, на жаль, не є домінантною серед ознак сучасних українських територіальних громад і видає на сьогодні бажаний їх стан за дійсний.

Новий імпульс, отримало це поняття, починаючи з 2001 р., що пов'язано із випуском російського видання "Абетка самодіяльності: соціальні, історичні і правові сторінки", яке підготували В.І. Бистренко, І.В. Мерсіянова та Г.Н. Москаленко у співпраці з недержавним сектором. У цьому виданні розкрито інформаційно-методичний аспект місцевого та територіального самоврядування, сутність адміністративно-територіальних і муніципальних утворень, їх взаємозв'язки, статуту суб'єктів Російської Федерації, територіальні органи влади. Серед вітчизняних науковців місце і роль суспільної самодіяльності населення у гарантуванні місцевого самоврядування досліджував І.О. Дробот (2006 р.). Саме на застосуванні принципу самодіяльності, аналізуючи його поряд з іншими: самодостатності, самобутності, самостійності – наголошує В.В. Мамонова (2007 р.) при побудові інтерактивної моделі бюджетного механізму. Обмежене використання цього поняття в наукових джерелах мабуть зумовлюється пасивністю та байдужістю населення у повсякденному житті, що стає чи не традиційною ознакою нашого суспільства в усіх його проявах, залишаючи трактування "самодіяльності" як "художньої творчості осіб, які не є професіоналами" [25, с. 35].

Саме "суспільна" форма публічної влади, за оцінкою радянських дослідників [4, с. 22], утворює феномен самоврядування – влада, що збігається із суспільством, належить усьому суспільству, здійснюється ним безпосередньо або через утворювані ним представницькі органи в інтересах усіх його членів без створення будь-якого спеціального апарату втілення цієї влади, який був би над суспільством; тобто влада, що спирається на "силу авторитету", переконання, виховання й суспільний примус.

IV. Висновки

Отже, підсумовуючи викладене вище, значимо, що публічна самоврядна влада – вид публічної влади, яку самостійно й під свою відповідальність здійснюють територіальна громада та обрані нею самоврядні органи й посадові особи в межах чинного законодавства для вирішення питань місцевого значення в інтересах спільності у визначеному локально-просторовому вимірі. Зазначимо, що конституційне розмежування державної влади та місцевого самоврядування вказує на об'єктивне існування двох форм здійснення публічної влади в Україні – державної та самоврядної (муніципальної), для яких властиві як спільні ознаки, так і специфічні, суб'єктно-об'єктні та функціональні характеристики, дослідження яких розкриває їх зміст та сутність.

З'ясовано, що сутність публічної самоврядної влади, піднесення якої безумовно

пов'язано із розвитком муніципальних теорій, науковці трактують по-різному, що зумовило формування двох взаємопротилежних підходів, де представники одного стверджують, що це різновид державної влади, а інші – наполягають на публічній владі територіальних громад. Визначені два концептуально протилежні підходи зрівноважує інший – компромісний варіант, запропонований третьою групою дослідників, що визначає подвійну сутність влади (дуалістичність) місцевого самоврядування.

Обґрунтоване автором концептуальне положення базується на необхідності зміни конституційної норми (ст. 5) щодо здійснення влади органами державної та самоврядної влади (а не "місцевого самоврядування"), а також інституюванні останньої як самостійної складової інституту публічної влади, в контексті паритетності її до державної, та реалізації принципів децентралізації і субсидіарності. Розкриття сутності публічної самоврядної влади здійснено на основі використання різних підходів щодо трактування цього поняття, а також характеристики її структурно-функціональних та концептуально-атрибутивних параметрів. Інституціональний підхід розширює та систематизує значний спектр досліджень, як проведених, так і майбутніх, а також створює підґрунтя для запровадження нових і розвитку існуючих інститутів.

Література

1. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: поняття, сутність та функції / О.В. Батанов // Проблеми формування добрососуського, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів і документів / [за ред. М. Пухтинського]. – К. : Атіка, 2008. – С. 240–250.
2. Бойцов В.Я. Система суб'єктів соціального державного права / В.Я. Бойцов. – Уфа : Башкиргиздат, 1976. – 160 с.
3. Вісник АН УРСР. – 1957. – Т. 1. – С. 18.
4. Григорян Л.А. Народовластие в СССР / Л.А. Григорян. – М. : Юридическая литература, 1972. – 295 с.
5. Григор'єв В.А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / В.А. Григор'єв ; Одеська нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 18 с.
6. Дюги Л. Общество, личность и государство. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Л. Дюги. – СПб. : Изд-во Вестника Знания (В.В. Битнера), 1893. – С. 20.
7. Карбонье Ж. Юридическая социология : пер. с франц. / Ж. Карбонье. – М. : Прогресс, 1986. – 352 с.
8. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет: Критика буржуазных теорий / Н.М. Кейзе-

- ров. – М. : Юридическая литература, 1973. – 264 с.
9. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М.І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005. – 144 с.
 10. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О.Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.
 11. Лазор О.Д. Конституційні засади організації влади в Україні : навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.О. Чемерис. – К. : АМУ, 2006. – 333 с.
 12. Лазор О.Д. Малі міста Львівщини: комплексний аналіз / О.Д. Лазор // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. ЛРІДУ. – 2003. – Вип. 3. – С. 237–244.
 13. Лазор О.Д. Стан та перспективи розвитку малих міст Львівщини / О.Д. Лазор, К.М. Бліщук, О.Я. Лазор // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7/9 (3). – С. 132–135.
 14. Любченко П.М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії / П.М. Любченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – Х. : Національна юридична академія України, 1998. – Вип. 34. – С. 38–42.
 15. Малиновський В.Я. Про природу та сутність муніципальної влади / В.Я. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2005. – № 4. – С. 310–317.
 16. Маркс К. Сочинения : в 50 т / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М. : Изд-во полит. лит-ры, 1955. – Т. 4. – С. 297.
 17. Муніципальне право України : підручник / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
 18. Об общинах земли Баден-Вюртемберг : Положение в редакции от 03.10.1983 г., измененное Законом от 23.07.1984 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.verfassungen.de/de/bw-gemeindeordnung83.htm>.
 19. Пастухов В.Б. Политическая власть в социалистическом обществе: сущность и облик (гносеологический аспект исследования) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.Б. Пастухов ; Киевский гос. ун-т им. Т.Г. Шевченка. – К., 1989. – 20 с.
 20. Полонська-Василенко Н. Історія України : в 2 т. / Н. Полонська-Василенко. – К. : Либідь, 1992. – Т. 1. – 588 с. – (Репринтне відтворення мюнхенського видання 1972–1976 рр.)
 21. Про Герб міста Львів : рішення Львівської міської Ради народних депутатів від 05.07.1990 р.
 22. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 23. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
 24. Про утворення робочої групи з підготовки Статуту територіальної громади м. Львів : розпорядження Львівського міського голови від 04.09.2007 р. № 408.
 25. Словник української мови : в 11 т / [кол. авт. ; ред. І.С. Назарова, О.П. Петровська, Л.Г. Скрипник, Л.А. Юрчук]. – К. : Наукова думка, 1978. – Т. 9. – 918 с.
 26. Современная западная социология : словарь / [сост. Ю.Н. Давыдов и др.]. – М. : Политиздат, 1990. – 432 с.
 27. Теория государства и права / [под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова]. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2002. – 616 с.
 28. Теплюк М. Публічна влада в Україні: визначення поняття і конституційно-правова природа / М. Теплюк // Право України. – 2009. – № 5. – С. 6–22.
 29. Фарбер И.Е. Вопросы теории советского конституционного права / И.Е. Фарбер, В.А. Ржевский. – Саратов : Приволжское книжное изд-во, 1967. – Вип. 1. – 391 с.
 30. Чапала Г.В. Місьцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія / Г.В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 224 с.
 31. Черданцев А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – 422 с.
 32. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – М. : Зерцало, 1998. – 448 с.
 33. Чиркин В.Е. Публичная власть / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.
 34. Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.
 35. Юридична енциклопедія : у 6 т. – К. : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. – Т. 5 : П–С. – 736 с.
 36. Parsons T. Sociological Theory and Modern Society / T. Parsons. – N.Y. : Free Press, 1967. – P. 308.

УДК 352.07(477)

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В СТРУКТУРІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ
(НА ПРИКЛАДІ ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Лопушинський І.П.

доктор наук з державного управління, професор
Херсонський національний технічний університет

Annotation

The article based implementation issues in Ukraine at the regional level territorial-administrative reform as a prerequisite for the reform of the Ukrainian society in general accordance with European standards are examined; it is shown that administrative-territorial reform is closely connected with the reform of the entire system of local government; the need for speedy implementation of the planned government reforms that will approximate the prospects of Ukraine's membership in the European Union is proved.

Анотація

У статті розглянуто проблемні питання здійснення в Україні на регіональному рівні адміністративно-територіальної реформи як однієї з передумов реформування українського суспільства відповідно до євростандартів; показано, що проведення адмінтерреформи тісно пов'язане з реформуванням усієї системи місцевого самоврядування; доведено необхідність якнайшвидшого здійснення запланованих державою реформ, що сприятиме наближенню перспектив членства України в Європейському Союзі.

Ключові слова

Місьцеве самоврядування, реформування системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіальні одиниці, чинний адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа.

І. Вступ

Місьцеве самоврядування, згідно з Європейською хартією про місьцеве самоврядування, становить одну з основ демократичного ладу. Відповідно до ст. 2 зазначеного акта, принципи місцевого самоврядування мають бути визначеними у внутрішньому законодавстві і, якщо це можливо, в конституції країни. Починаючи з 1990 р., в Україні було створено відповідну організаційну і правову базу місцевого самоврядування. Проте перший етап розвитку місцевого самоврядування в нашій державі не може не викликати обґрунтованої тривоги. Попри декларативну підтримку місцевого самоврядування, органами державної влади іноді навпаки звужувалися його права і можливо-

сті. Виходячи з того, що сучасна теорія державного управління розглядає місьцеве самоврядування крізь призму децентралізації і деконцентрації державної влади, слід не лише в теорії, а й на практиці виробити виважений баланс їх співвідношення, оскільки порушення цього балансу в будь-який бік призведе до негативних наслідків [13]. Із цього приводу Голова Верховної Ради України В. Литвин у своєму привітанні з Днем місцевого самоврядування (2009 р.) зазначав: "Утілення в життя загальнонаціонального проекту "Україна від краю до краю. Місьцеве самоврядування" має велике значення для утвердження народовладдя та зміцнення української державності. Найголовнішим його завданням є донесення до загального розуміння неспростовної істини – подальший розвиток територіальних громад, удосконалення місцевого самоврядування та регіональної політики є неодмінною умовою благополуччя й процвітання сіл, селищ, міст, районів і регіонів України" [5]. Саме тому на часі виявилось схвалення 29.07.2009 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформи місцевого самоврядування [11]. За словами Міністра Мінрегіону Буду, професора В. Куйбіди, відповідну Концепцію реформи місцевого самоврядування розроблено з урахуванням положень Концепції державної регіональної політики, національного й міжнародного досвіду становлення та організації місцевого самоврядування, документів Ради Європи, зокрема, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо розвитку місцевої демократії з метою визначення засад розбудови оптимальної, ефективної системи належного, добросчесного місцевого самоврядування в Україні [3]. "Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку

діездатної громади. Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування”, – зазначив В. Куйбіда [3].

Проте, крім питання перерозподілу та розширення повноважень органів місцевого самоврядування, існує ще проблема недосконалості існуючого адміністративно-територіального устрою. Сьогодні Україна має складну чотириступеневу ієрархічну структуру. Так, одні й ті самі адміністративно-територіальні одиниці – міста районного значення, селищні та сільські ради – можуть належати як до третього, так і до четвертого рівнів ієрархії. Особливо актуальна проблема існування в межах міст інших адміністративно-територіальних одиниць, які не становлять єдиної територіальної громади. Крім того, надмірне подрібнення сільських територіальних громад призводить до гальмування вирішення завдань соціально-економічного розвитку. Малі за обсягом бюджету таких сільських рад не дають змоги утримувати апарат, що буде спроможним надавати якісні адміністративні послуги населенню за принципом субсидіарності.

Останнім часом до проблеми проведення адміністративно-територіальної реформи в контексті науки державного управління зверталися такі дослідники, як С. Білорусов, Й. Вишотравка, В. Куйбіда, О. Кучабський, І. Лопушинський, В. Малиновський, С. Чернов та ін. [1–4; 6; 7; 13]. Однак, у їх дослідженнях не було враховано вимог нормативно-правових документів, що з'явилися в Україні останнім часом і які спрямовано на якнайшвидше здійснення адміністративно-територіальної реформи в нашій державі, навіть в умовах світової фінансово-економічної кризи.

II. Постановка завдання

Метою статті є висвітлення останніх кроків Української держави на шляху проведення адміністративно-територіальної реформи, особливо на регіональному та місцевому рівнях, що сприятиме поліпшенню всіх аспектів життєдіяльності територіальних громад.

III. Результати

Важливою передумовою ефективного управління регіональним розвитком є наявність системи адміністративно-територіального устрою, яка б відповідала потребам оптимального розвитку території. Складність історичної долі України визначила багатоманітність її систем адміністративно-територіального устрою в минулому, який упродовж багатьох століть неодноразово зазнавав, часом навіть досить радикальних, змін. Як правило, він проводився відповідно до політичних, економічних, соціальних цілей розвитку тих держав, до складу яких належали етнічні українські землі. Однак

названі цілі досить часто не відповідали потребам національного розвитку українського народу, а часто й відверто суперечили їм [2, с. 130].

Аналіз сучасного адміністративно-територіального устрою України виявив, що для нього характерною є значна кількість проблем, зокрема таких, як неврегульованість ієрархії одиниць з невизначеним правовим статусом, відсутність чітких адміністративно-територіальних меж значної кількості адмінтеродиниць, надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на найнижчому рівні, законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, а також порядку вирішення спірних питань адміністративно-територіального устрою [2]. Саме тому серед пріоритетних напрямів конституційної реформи в Україні є вдосконалення адміністративно-територіального устрою та розширення повноважень місцевого самоврядування. Названі пріоритети знайшли своє віддзеркалення і в проекті Конституції України, винесеної 2009 р. на всенародне обговорення Президентом нашої держави В. Ющенком. У процесі такого обговорення було надано ряд пропозицій щодо змісту окремих статей та уточнень, що мають сприяти, на думку їх авторів, поліпшенню механізмів управління на державному та регіональному рівнях, справедливому перерозподілу ресурсів, якісній організації діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування, вирішенню ними спільних питань.

Як відомо, адміністративно-територіальна реформа являє собою зміну на законодавчій основі системи функціонування публічної влади. Серед основних цілей реформи можна виділити поліпшення якості надання адміністративних і соціальних послуг громадянам, а також зміцнення місцевого самоврядування на принципах повсюдності та субсидіарності.

На сучасному етапі демократичного державотворення в Україні можна констатувати появу багатьох корисних ініціатив як з боку асоціацій органів місцевого самоврядування, так і з боку центральних органів влади. Серед головних подій слід відзначити появу документів, у яких міститься нове концептуальне бачення розвитку місцевого самоврядування, проведення адміністративної та територіальної реформи, формування регіональної політики. Серед таких документів, насамперед, слід назвати Концепцію реформи місцевого самоврядування, схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р [11] та План заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування, затверджений Розпорядженням Кабінету

Міністрів України від 02.12.2009 р. № 1456-р [10]. Упровадження нових концептуальних засад має наблизити нас до стандартів місцевого самоврядування, які сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування та на практиці задовольнятимуть потреби громадян.

Планам реформування адміністративно-територіального устрою в нашій державі сприяє проведення окремих досліджень, які останнім часом активно ініціював Мінрегіонбуд, та які проводяться в межах спільних проектів громадськими та державними організаціями, органами місцевого самоврядування за підтримки міжнародних установ, серед яких: Міжнародний фонд "Відродження", Швейцарсько-український проект DESPRO "Підтримка децентралізації в Україні", Фонд "Східна Європа", Фонд Маршала "Німеччина – США", Агентство США з міжнародного розвитку, міжнародна програма SIDA "Про підтримку реформи державного управління в Україні" за участю Шведського інституту державного управління (SIPU International) тощо [1].

Під час реалізації одного з таких проектів – "Участь громадян і незалежних експертів у плануванні та реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні" – командою експертів з Херсонської області були проаналізовані історичні передумови та сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування. В історії Херсонської області та Херсонської губернії вже відбувались багаторазові зміни адміністративно-територіального устрою. Вони були настільки частими та ситуативними, що із цього можна зробити висновок: поділ має відбуватись на певних перспективних принципах, дотримання яких сприятиме поліпшенню рівня життя.

Як відомо, нині Міністерством регіонального розвитку та будівництва розроблено проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України [9]. Цей окремий блок системних змін необхідний для повноцінного розвитку місцевого самоврядування – за умови, якщо він буде прийнятий разом із пакетом інших законопроектів, насамперед, нової редакції Конституції України, нових редакцій Законів "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про адміністративно-територіальний устрій України", "Про місто із спеціальним статусом Севастополь", "Про комунальну власність" та ін., що й передбачено Планом заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування [10].

Саме тому сьогодні пріоритетного значення на шляху реформування набувають:

- ухвалення змін до Конституції України, які б гарантували повсюдність місцевого

самоврядування та повертали б обласним і районним радам право утворювати власні виконавчі органи;

- прийняття пакету нових базових законів про місцеве самоврядування та органи державної виконавчої влади;
- внесення змін до Бюджетного кодексу й податкового законодавства, що створюватимуть належні гарантії фінансової спроможності органів місцевого самоврядування [6].

Головною метою реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, виходячи з європейського досвіду, є формування життєздатних територіальних громад, які забезпечуватимуть громадянам високу якість життя за рахунок повного використання місцевих ресурсів, широкого залучення всіх громадян до вирішення місцевих питань.

Відповідна реформа базуватиметься на поєднанні таких принципів:

1) широке залучення населення (в особі невідприємницьких організацій, бізнес-об'єднань, окремих кваліфікованих громадян) до процесу безпосереднього вирішення місцевих питань;

2) максимально можливе наближення органів місцевого самоврядування до споживачів послуг, що надаються цими органами населенню;

3) оптимізація кількості адміністративних одиниць для посилення економічних і культурних центрів;

4) чіткий розподіл повноважень і компетенції між територіальною громадою та органами самоврядування, органами місцевого самоврядування району й області, органами державної влади;

5) формування системи контролю населення за якістю виконання органами місцевого самоврядування своїх обов'язків щодо забезпечення прав і законних потреб громадян;

6) підконтрольність і підзвітність органів місцевого самоврядування органам державної влади України у частині виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм державних повноважень [6].

Першочерговими завданнями, що мають істотне значення для формування майбутнього характеру місцевого самоврядування в Україні, є:

1) остаточне визначення національної моделі місцевого самоврядування, оперативне вирішення питання про межі територіальних громад у рамках запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування;

2) завершення процесу формування економічної бази місцевого самоврядування, у тому числі закріплення за кожним рівнем самоврядування власних джерел дохо-

дів (насамперед, податкових) та використання механізмів договірної виконання делегованих повноважень;

3) залучення населення (в особі неприємницьких організацій, місцевих бізнес-асоціацій і окремих ініціативних груп) до особистої участі у вирішенні місцевих питань [6].

У вирішенні цих завдань на регіональному рівні активну участь беруть й експерти Херсонщини, зокрема, провідні науковці кафедри державного управління, педагогіки та психології та слухачі магістратури державного управління Херсонського національного технічного університету (ХНТУ). Так, 2009 р. експерти ХНТУ взяли активну участь у реалізації проекту "Участь громадян та незалежних експертів у плануванні та реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні". Виходячи з отриманих напрацювань, проведення адміністративно-територіальної реформи на Херсонщині планується як складова адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування з метою впорядкування системи місцевої влади відповідно до потреб територіальних громад області. Для цього, насамперед, мають бути забезпечені: структурна зміна економічного потенціалу, створення умов для диверсифікації економічної діяльності на сучасній технологічній базі, розбудова і модернізація виробничої та соціальної інфраструктури, що, на думку розробників Стратегії економічного та соціального розвитку Херсонської області, до 2015 р., сприятиме ліквідації галузевих і територіальних диспропорцій економіки районів області [12].

Крім того, в ході реалізації проекту "Участь громадян та незалежних експертів у плануванні та реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні" фахівцями "Ліги-Про", у роботі якої беруть активну участь й провідні вчені ХНТУ, було зібрано статистичну інформацію та зроблено аналітичні висновки щодо реформування в чотирьох цільових районах: Бериславському, Білозерському, Великопетиському та Нововоронцовському [8]. Райони відібрано в ході консультацій з Херсонською обласною державною адміністрацією, оскільки в межах проведення проекту з нею було підписано договір про співпрацю.

Серед основних цілей Проекту було визначено: опис проблем урбанізації, нерівномірності розташування населених пунктів, проблеми надання державних (публічних) послуг населенню територіальних громад області, проблеми в галузі освіти тощо [8]. Так, у рамках проведеного дослідження було здійснено моделювання формування та розвитку громад в чотирьох показових на-

званих вище районах Херсонської області. Серед складників, що аналізувалися, слід назвати схеми моделей розташування громад у районах із позначеними відстанями між окремими громадами та районними центрами, основні показники паспортів громад (сучасне адміністративне підпорядкування, кількість населення, площа громади, перелік та основні території громад), основні соціально-економічні показники, що характеризують стан розвитку населених пунктів тощо [8].

У ході реалізації проекту було проведено опитування мешканців громад з метою врахування їхніх думок щодо адміністративно-територіальних змін на рівні громади – району – області. У процесі дослідження використовувалися кількісні та якісні індикатори: бачення населення щодо використання соціальної та побутової інфраструктури (оцінка загального стану торговельної інфраструктури та сфери послуг, користування послугами галузі освіти, місце та обсяг отримання послуг сфери охорони здоров'я), ставлення населення до транспортної доступності потенційних адміністративних центрів, можливості працевлаштування населення та розвитку ними власного бізнесу, бажане розташування адміністративних центрів тощо [8]. У ході проведення дослідження було також визначено спектр осіб, які мають становити апарат управління та забезпечити якісне функціонування новостворених громад. У межах дослідження було визначено наявні недоліки щодо якісного функціонування та ефективного управління в громадах і переваги, які з'являться в умовах нового адміністративно-територіального поділу. Крім того, реалізації зазначених реформ на регіональному рівні має сприяти й уже названа вище, нещодавно прийнята до виконання Стратегія економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 р. [12]. Серед перспективних цілей названої Стратегії передбачено, зокрема, ліквідацію галузевих та територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку громад області, створення умов для диверсифікації економічної діяльності на основі новітньої термінологічної бази з урахуванням можливостей адміністративно-територіальних змін [1, с. 113].

По завершенні Проекту восени 2009 р. було проведено глибокий аналіз напрацьованих експертами матеріалів, результати якого розглянуто в межах завершального обговорення з представниками громад та органів місцевої влади чотирьох районів, у яких проводилося дослідження. Узагальнені дані надіслано Мінрегіонбуду для подальшого опрацювання. Крім того, їх буде використано в процесі реалізації основних за-

вданих Стратегії економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 р. [12]. Команда проекту сподівається, що напруження, викладені у виданні "Адміністративно-територіальна реформа: від моделювання до реалізації. Інформаційні матеріали для Херсонської області" [8] будуть надзвичайно корисними для зацікавлених осіб у Херсонській (і не тільки) області і сприятимуть розробці збалансованих законопроектів в Україні.

IV. Висновки

На основі врахування зарубіжного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою, європейських вимог щодо виділення адміністративно-територіальних одиниць, а також наданих українськими науковцями пропозицій стосовно змін адміністративно-територіального устрою сучасної України, спробуємо запропонувати власні рекомендації щодо здійснення реформи адміністративно-територіального устрою нашої держави. На нашу думку, насамперед, слід відмовитися від жорсткої прив'язки адміністративно-територіального устрою до показника кількості населення (людності) територіальних громад і адміністративно-територіальних одиниць, із збереженням мінімальних критеріїв людності як орієнтирів. Це особливо необхідно для таких територій, як, наприклад, Херсонщина, де густина населення на 1 км² становить усього 43 особи. Гадаємо, що найбільш доцільним на сучасному суперечливому етапі розвитку Української держави (світова фінансово-економічна криза, ускладнена нестабільною політичною обстановкою в Україні при проведенні президентських виборів 2010 р.) є реформування окремих елементів територіального устрою, зокрема, найбільш очевидних і яскраво виражених диспропорцій, що відверто суперечать інтересам повноцінного розвитку територій. Це стосується, насамперед, територій з чітко невизначеним підпорядкуванням адміністративно-територіальних одиниць, де є суттєві диспропорції в розмірах території, густоті населення, кількості населення, порівняно із середніми по Україні, де відверто непропорційним є розташування адміністративних центрів чи відверто застарілим статус поселень тощо. Крім того, доцільним виявляється й проведення експерименту щодо реформування адміністративно-територіального устрою на основі хоча б однієї, середньої за розміром області України. Такий підхід, на наше глибоке переконання, у майбутньому, за умов стабільної соціально-економічної та політичної ситуації дасть можливість реалізувати задум щодо укрупнення громад та адміністративно-територіальних районів з метою узгодження цих рівнів адміністративно-

територіального устрою нашої держави з європейським стандартом NUTS 2.

Перспективи подальших розвідок порушених у статті проблем вбачаються нам у висвітленні питання про реформування всієї системи місцевого самоврядування в Україні, відповідно до вимог Концепції реформи місцевого самоврядування.

Література

1. Білорусов С. Передумови реформування адміністративно-територіального устрою на рівні окремих громад в умовах здійснення Стратегії розвитку Херсонської області / С. Білорусов // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнародною участю, 30 жовтня 2009 р. : у 2 т / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – О.: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 113–114.
2. Вишотравка Й. Управління регіональним розвитком України в контексті адміністративно-територіальної реформи / Й. Вишотравка // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю, 30 жовтня 2009 р. : у 2 т / Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. – О.: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 130–131.
3. Куйбіда В. Інтерв'ю Міністра Мінрегіонбуду з приводу схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. Куйбіда. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/2404/>.
4. Кучабський О. Адміністративно-територіальна реформа в системі суспільних реформ в Україні / О. Кучабський // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2009. – № 1. – С. 168–175.
5. Литвин В. Привітання Голови Верховної Ради України з днем місцевого самоврядування / В. Литвин // Голос України. – 2009. – 5 грудня.
6. Лопушинський І.П. Реформування місцевого самоврядування в Україні – нагальна потреба дня / І.П. Лопушинський // Наддніпрянська правда. – 2005. – 2 листопада.
7. Малиновський В. Адміністративно-територіальна реформа – визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади / В. Малиновський // Вісник Національної академії державного управління при Президен-

- тові України. – 2006. – № 2. – С. 347–353.
8. Адміністративно-територіальна реформа: від моделювання до реалізації. Інформаційні матеріали для Херсонської області / [А. Петкевич, А. Шипко, Л. Оленковська, І. Лопушинський]. – Херсон: Херсонська міська друкарня, 2009. – 106 с.
 9. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/print/2008/12/1/824.html>.
 10. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2009 р. № 1456-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
 11. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
 12. Стратегія економічного та соціального розвитку Херсонської області до 2015 року. – Херсон: Комплектавтордор, 2009. – 271 с.
 13. Чернов С. Місцеве самоврядування: погляд на проблеми та шляхи їх розв'язання / С. Чернов // Голос України. – 2009. – 26 листопада.

УДК 536.24.12

ЕФЕКТИВНІСТЬ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Педак І.С.

кандидат економічних наук, доцент

Оверченко Л.В.

Класичний приватний університет

Annotation

Necessity to improve the idea of a civil servant's important professional qualities, their role and significance according to the local politicians and municipal officials about building a new type of personnel services is considered in the article.

Анотація

У статті розглянуто необхідність удосконалення змісту, ролі і значення професійно важливих якостей місцевих політиків та муніципальних службовців стосовно розбудови кадрових служб нового зразка.

Ключові слова

Кадровий потенціал, кадрові служби органів місцевого самоврядування, якість кадрової роботи.

Вступ

Державна служба в Україні зазнає сьогодні надзвичайно глибоких перетворень, що зумовлено, насамперед, європейським вибором Української держави. Це задає набагато вищий рівень вимог до Українських державних службовців, породжуючи все більшу кадрову кризу в системі державного управління та місцевого самоврядування. Адекватною відповіддю на нові виклики часу має бути реформування кадрової політики та системи кадрової роботи на державній службі. Важливою складовою цього процесу має стати професіоналізація управління персоналом в органах державної влади та міс-

цевого самоврядування й значне підвищення ролі таких структурних підрозділів, як кадрові служби.

Незаперечним є те, що ефективність роботи систем місцевої влади безпосередньо позначається на всьому механізмі держави, оскільки до сфери компетенції цієї інституції віднесено великий масив державних справ, як до однієї з ключових ланок, що являє собою нижчий демократичний підвид державного управління. Від кваліфікації, стратегічного мислення, потенціалу, володіння технологіями публічної роботи, здатності приймати нестандартні рішення, спроможності оперувати не лише проблематикою об'єкта, яким опікується той чи інший службовець, а й сучасною методикою подолання державних і муніципальних проблем залежать успішна діяльність місцевої влади і безпека всієї держави.

Актуальність проблеми полягає в гострій необхідності формування нової генерації місцевих політиків і муніципальних службовців, які будуть діяти в принципово новій ситуації. Це пов'язано, перш за все, із зміною статусу громад, районних і обласних рад, що впливає з реформи місцевого самоврядування. Нові повноваження місцевого самоврядування потребуватимуть і людей з новими знаннями, вміннями і навичками. Крім того, можливість створення виконавчих органів районних і обласних рад

приведе до значного збільшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування. Хоча і кількість державних службовців на місцях залишиться значною.

Суттєвий внесок в розробку цього питання вже зроблений як українськими (О. Воронько, О. Губа, С. Дубенко, В. Князев, В. Луговий, Т. Мотренко, Н. Нижник, С. Серьогін, В. Сороко, О. Оболенський, В. Щокін, В. Яковенко та ін.), так і зарубіжними вченими (І. Марченко, О. Турчинов, Дж. Томасон, М. Гай та ін.). У працях цих науковців приділена увага багатьом важливим питанням кадрової політики та роботи з персоналом у сфері державної служби. В усіх цих дослідженнях провідною є думка про те, що на сучасному етапі розвитку державної служби кадрова робота в ній має бути піднята на якісно новий рівень. Складність проблеми розширення та поглиблення функціонального спектра роботи кадрових служб в органах державної влади та місцевого самоврядування зумовлює потребу в теоретичному її дослідженні й напрацюванні науково обґрунтованого інструментарію, який могли б ефективно використовувати зазначені підрозділи. Саме гострий брак теоретичного підґрунтя та науково-практичного інструментарію є однією з найвагоміших причин суттєвого розриву між моделлю роботи кадрових служб, окресленою у відповідних постановках Кабінету Міністрів України, які стосуються Типового положення про цей підрозділ, і реальною практикою роботи. Дотепер не створено розгорнутої теоретичної моделі, яка давала б можливість деталізувати й розвивати нормативно-правову основу урядових документів, що регламентують роботу кадрових служб. З цієї причини керівники й практичні працівники цих підрозділів відчують брак орієнтирів для розбудови на місцях кадрових служб нового зразка і перерозподілу функцій кадрової роботи.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати форми, методи й інструменти для досягнення стратегії розвитку кадрового потенціалу на місцевому рівні

III. Результати

Враховуючи гостру актуальність проблеми реформування кадрових служб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і її невідомість розробленість, автори спрямували свої зусилля на заповнення окресленої прогалини в теорії та практиці проблеми якості управління на місцевому рівні, яка поглиблюється й тим, що серед посадових осіб місцевого самоврядування керівний склад становить майже 40%. Для порівняння: на державній службі це співвідношення не досягає 26%. Відтак, значна частка керівників у місцевому самовряду-

ванні, відповідальних за прийняття життєво важливих для територіальної громади рішень, зумовлює додаткові вимоги до їх кваліфікації.

Проблема вдосконалення діяльності кадрових служб органів державної влади є невід'ємною складовою більш широкої проблеми – підвищення ефективності кадрової політики у сфері державної служби. Це спонукає нас розпочати дослідження з аналізу того, яку роль відіграють кадрові служби в системі вироблення і втілення в життя державної кадрової політики сьогодні і які резерви закладені в процесі вдосконалення роботи кадрових служб саме з огляду на необхідність підняття на якісно новий рівень системи управління персоналом державної служби України.

В органах місцевого самоврядування кадрова політика має, порівняно з органами державного управління, відносно самостійність. У незалежній Українській державі міські, селищні та сільські ради перестали бути "привідними пасажами" партійних комітетів, як це було в радянські часи. Внаслідок демократичних реформ їх роль у вирішенні проблем територіальних громад значно зросла. Курс на розвиток місцевого самоврядування в Україні є однією з пріоритетних стратегій державотворення в нашій країні. Ідеалом цього розвитку є досягнення такого рівня місцевого самоврядування, який має місце сьогодні в провідних країнах Європи.

Очевидно, що зазначена вище мета може бути реалізована лише за умов наявності в органах місцевого самоврядування відповідного кадрового потенціалу, якість якого визначається обраною кадровою політикою. У центрі кадрової політики органів місцевого самоврядування перебувають людина та громада з їх інтересами й прагненнями [2]. Щоб урахувати особливості місцевих інтересів, ця кадрова політика повинна бути відносно незалежною від держави, мати певну свободу вибору.

Натомість, частка осіб з вищою освітою серед посадових осіб органів місцевого самоврядування становить лише 64,7%. При цьому, найнижчою ця частка є у Житомирській – 52,1%, Київській – 53,1% та Вінницькій – 55,5% областях; найвищою (без урахування міст Києва та Севастополя) – у АР Крим (77,7%), Харківській (74,8%), Запорізькій (73,1%), Дніпропетровській (72,6%) та Луганській (70,4%) областях. Підвищили кваліфікацію у 2009 р. 13,9% посадових осіб.

Якісний склад керівників місцевих державних адміністрацій також є вкрай незадовільним. Так, близько 15% призначених голів і заступників голів райдержадміністрацій та керівників апарату обласних і міських держадміністрацій не мають досвіду роботи

на керівних посадах у державному управлінні. Стільки ж голів РДА взагалі не мають жодного досвіду управлінської роботи. Частка осіб із вищою освітою серед службовців районних державних адміністрацій, станом 31.12.2009 р., становить 79,3%, при цьому 2% з них отримали цю освіту протягом 2009 р. 18,3% службовців РДА підвищили кваліфікацію у 2009 р.

Середній вік посадових осіб органів місцевого самоврядування становить близько 41,5 року, тоді як для державних службовців у середньому по Україні цей показник становить дещо менше – 37,5 року.

Одна з причин гостроти вищій рівень професійно-кваліфікаційного потенціалу працівника пов'язана з тим, що чим вищий рівень собівартості його набуття та підтримання, з огляду на необхідність інвестування в цей процес значних обсягів часу, грошей та зусиль. Крім того, важливою передумовою набуття високого професійно-кваліфікаційного потенціалу є наявність природних здібностей (талантів), які тим рідше зустрічаються, чим більш вони виражені. Малокваліфікована робоча сила має значно меншу собівартість, оскільки потребує багато менших інвестицій і спирається на поширені рівні природних здібностей.

Отже, надзвичайно проблемною сферою є оплата праці державних службовців, особливо місцевого рівня. На сьогодні оплата праці держслужбовців практично не пов'язана з кваліфікацією кадрів, освітою та професійною підготовкою, результатами навчання, складністю та відповідальністю виконуваних завдань тощо, а тим більше – з ефективністю діяльності владних структур. Попри те, що, відповідно до чинного законодавства, умови оплати праці визначаються Кабінетом Міністрів України, окремі відомства своїми підзаконними актами (чи навіть внутрішніми документами) запроваджують додаткові види грошового забезпечення, що спричиняє значні диспропорції в оплаті аналогічних видів та обсягів виконаної роботи державними службовцями різних органів і місцевостей. Так, наприклад, середньомісячна заробітна плата державних службовців районних державних адміністрацій у 2009 р. склала 1461 грн, що лише на 8% перевищує середню заробітну плату в галузі економіки. В середньому по Україні заробітна плата державних службовців становила 1978 грн, а середньомісячна заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування – 1771 грн.

Як один із наслідків недосконалої політики оплати праці є те, що в місцевому самоврядуванні залишається високою плінність кадрів: у 2009 р. на роботу не прийнято нових працівників, вибуло майже 10% осіб. Хоча варто відзначити, що показник вибу-

лих посадових осіб з органів місцевого самоврядування у 2007 р. найнижчий за останні вісім років – “піки” припадають на 2002 та 2006 рр. (близько 20%), що закономірно пояснюється виборчими циклами. Натомість, серед державних службовців плінність кадрів помітно вища (у 2007 р. вибуло близько 15%, прийнято – близько 22%), але практично не залежить від виборчої кон'юнктури.

Незадоволеність матеріальними умовами праці природно позначається на розвитку корупційних і тіньових відносин. За даними Голодержслужби України, найбільш враженими корупційними проявами є державні службовці III–IV категорій, до яких, зокрема, належать посади заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, голів районних державних адміністрацій тощо.

Рівень відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування залишається вкрай низьким, у багатьох радах не налагоджений механізм співпраці із ЗМІ, а громадські слухання, які проводяться, в більшості випадків носять формальний характер і просто “легалізують” раніше прийняті рішення.

Наслідками невиваженої та недосконалої кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях стало таке:

- по-перше, руйнування кадрового потенціалу державної служби, особливо на місцевому рівні, де статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців не відповідають рівню покладеної на них відповідальності;
- по-друге, різке зростання кількості скарг громадян, представників політичних партій, громадських організацій щодо порушень законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією;
- по-третє, надзвичайно низький рівень організаційно-кадрової роботи в місцевих органах влади;
- по-четверте, загострення протистояння з органами місцевого самоврядування та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади.

Причиною низького управлінського потенціалу місцевих органів влади є проблема формування кадрового потенціалу місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка полягає, насамперед, у відсутності професійного підходу в кадровій політиці – вимоги якості управління не закріплені ні в Конституції, ні в законах України.

Першочерговим завданням розвитку управлінської сфери місцевої влади є формування корпусу професійно підготовлених та авторитетних службовців. Питання вдос-

коналення кадрових ресурсів місцевого рівня не можна вирішувати за допомогою застарілих управлінських технологій. Зміст і форми підвищення кваліфікації управлінських кадрів необхідно наблизити до сучасної практики та зробити їх ефективнішими в подоланні конкретних місцевих проблем. Інструментом для підвищення кадрового потенціалу державного управління є комплексне вдосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадовців місцевого самоврядування. При цьому така система має бути гнучкою, здатною адаптуватися до нових завдань, що виникають у перебігу проведення політичної, адміністративної, муніципальної та інших системних реформ, перерозподілу владних повноважень тощо.

Особливу увагу слід приділити створенню на рівні держави нового мотиваційного механізму – такого, що змушує посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь, навичок.

Метаморфоза в структурі державної влади загострює потребу в державних службовцях високого рівня не меншою мірою, ніж зміни в збиранні, фіксації та переробці державно-управлінської інформації. Тобто інформація перестає бути лише інформаційним ресурсом, а все більше набуває рис владного ресурсу. А це, у свою чергу, ще більше загострює потребу органів державної влади в державних службовцях, здатних до інформаційно-аналітичної та інформаційно-комунікативної роботи на високому рівні кваліфікації. При цьому, на нашу думку, обсяг зазначеної потреби у представниках висококваліфікованої інтелектуальної праці на сьогодні, чи не вперше в людській історії, починає істотно переважати над чисельністю осіб, реально готових до неї.

Перехід же до інформаційного суспільства означає не тільки розширення інформаційного сектора, а і його переструктурування у бік збільшення частки саме висококваліфікованої розумової праці та витіснення мало-кваліфікованої розумової праці внаслідок комп'ютеризації та розвитку оргтехніки.

Таким чином, кадрове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування починає наштовхуватися, по-перше, на обмеженість біологічного відтворення людей інтелектуально високообдарованих, по-друге, на обмеженість ресурсів, потрібних для навчання та розвитку висококваліфікованого персоналу і, по-третє, на загострення конкуренції за подібного роду кадри. Вказані чинники різко підвищують вимоги до кадрових служб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері моніторингу ринку праці та пошуку персоналу, його оцінювання і мотивування, а також у справі навчання та роз-

витку кадрів. Саме ці функції мають стати основними в діяльності цих підрозділів, а традиційна нині функція діловодства має бути комп'ютеризована і зайняти другорядне місце в системі кадрової роботи.

Отже, потреба в зміні функцій кадрових служб в органах державної влади та місцевого самоврядування впливає із тих кардинальних змін, які на разі переживає наше суспільство. Ці зміни створюють виклик як для організацій, так і для окремих індивідів.

Проте інформаційне суспільство змінює вимоги не тільки щодо потреб у кількості висококваліфікованих працівників, а й щодо якісних особливостей висококваліфікованої робочої сили. Зміни в суспільстві висувують нові вимоги до кадрових служб, які вони мають задовольняти адекватними трансформаціями. Інакше вони можуть частково або повністю втратити свою функціональність у нових умовах.

IV. Висновки

Таким чином, ефективне функціонування системи навчання державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню персоналу нового типу саме управлінського апарату, спроможного приймати державні рішення та забезпечувати успіх соціально-економічних і політичних перетворень. А у практику управлінської діяльності місцевого самоврядування запроваджуватимуться нові принципи й підходи, нова організаційна культура, нові технології і техніка, формуватиметься нова психологія, що стануть суттєвими складовими інтелектуально-технологічної інфраструктури місцевого управління в Україні.

Навчання за місцем роботи має бути по-годжене з програмою, яка виконуватиметься згідно із планами відповідного органу місцевого самоврядування. Слід розвивати та інтенсивно застосовувати дистанційну форму навчання, заохочувати самостійну роботу службовців із підвищення своєї кваліфікації. Перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів місцевого самоврядування мають проводитися не рідше одного разу на два роки. Це має стати необхідною умовою для посадового підвищення та відповідного зростання рівня оплати праці.

Література

1. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. / О.А. Воронько. – К. : УАДУ, 2002. – 152 с.
2. Дробот І.О. Формування моделі професійно-компетентного працівника в контексті гарантування місцевого самоврядування / І.О. Дробот // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика : міжн. наук.-прак. конф. 22 бе-

резня 2007 р. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Ч. 1. – С. 224–277.

3. Сороко В. Побудова механізму оцінки ділових і професійних якостей держав-

них службовців / В. Сороко // Вісник Державної Служби України. – 2003. – № 1. – С. 67–68.

УДК 35.075.5:643/645

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСТІ

Свіркін Д.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In this article problems and directions of development of an industrial complex of the Zaporozhye area are considered, taking into account general Ukrainian tendencies of development of economy influence on this process, and also some aspects of the industry development state regulation are described. The analysis of the basic industries manufacture dynamics is carried out, the reasons and preconditions of such dynamics are defined, and also the basic priorities of development for 2010 are defined.

Анотація

У статті розглянуто проблеми та напрями розвитку промислового комплексу Запорізької області з урахуванням впливу на цей процес загальноукраїнських тенденцій розвитку економіки, а також наведено деякі аспекти державного регулювання розвитку промисловості. Проведено аналіз динаміки виробництва основних галузей промисловості, визначено причини та передумови такої динаміки, а також основні пріоритети розвитку на 2010 р.

Ключові слова

Промисловість, галузь, влада, економіка, експорт, конкурентоспроможність, ринок, потенціал, інвестиції.

I. Вступ

Серед трансформаційних процесів, що домінують у світі, визначальну роль відіграють структурні зміни в реальному секторі економіки, спрямовані на підвищення ефективності його функціонування. І, насамперед, це стосується промислового комплексу. Державне регулювання та координація процесів розвитку промислового комплексу, незважаючи на економічний та політичний устрій, завжди були та залишаються першопричиною забезпечення розвитку економіки країни в цілому. При цьому зазначене втручання держави в господарський комплекс може призвести і до негативних наслідків. Інтерес викликає дослідження розвитку регіональної промисловості як відображення загальнодержавних тенденцій. За-

значені питання висвітлюються в наукових працях таких учених, як С.Г. Дзюба, М.І. Долішній, С.А. Романюк, А.І. Сухоруков, В.А. Ткаченко, М.В. Шаленко та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є проведення аналізу тенденцій та визначення особливостей розвитку промисловості в регіональному аспекті з урахуванням впливу на цей процес загальноукраїнських процесів розвитку економіки, державного регулювання розвитку промисловості, а також визначення пріоритетів подальшого розвитку.

III. Результати

Промислове виробництво – це основний системоутворювальний елемент багатьох життєво-важливих сфер держави. Сьогодні промисловий комплекс забезпечує більш як третину загального обсягу валового внутрішнього продукту в Україні, майже 50% товарів і послуг та 80% експортної складової.

У національній економіці Запорізька область посідає одне з провідних місць, насамперед завдяки наявності потужного промислового комплексу.

Разом з такими областями, як Дніпропетровська, Донецька, Харківська та Луганська, Запорізька область формує більше, ніж 50% промислового потенціалу країни.

Тому досить цікавим є дослідження трансформаційних процесів у запорізькому промислому комплексі, бо вони, як дзеркало, відбивають економіку нашої країни в цілому.

Які галузі промисловості представляли до незалежності економіку України? Це машинобудування, енергетика та чорна металургія.

Внаслідок сприятливих умов і географічного положення, наявності енергетичних і сировинних ресурсів, Запорізька область представляла майже всі галузі та підгалузі матеріального виробництва. Найбільший розвиток отримали саме машинобудування, енергетика та чорна металургія.

У 1990 р. питома вага машинобудівної галузі становила 40,6%. На запорізьких ма-

шинобудівних підприємствах працювало майже 62% від загальної середньооблікової чисельності працівників промислово-виробничого комплексу області [1].

Однак у 2000 р. складова машинобудування в промисловості області скоротилася до 14%. У 2000 р. на підприємствах машинобудування працювало вже 40% від загальної середньооблікової чисельності працівників у промисловості області.

Виробництво більшості основних видів продукції машинобудівної галузі у 2000 р. порівняно з 1990 р. знизилася вдвічі або втричі.

Було зупинено виробництво пральних машин, сільськогосподарських тракторних агрегатів, напівпровідникової продукції тощо.

Основна причина такого значного зниження була неконкурентоспроможність продукції вітчизняного машинобудування на зовнішньому та внутрішньому ринках.

Як результат, утворилося сотні збиткових підприємств, які потім стануть або банкрутами, або перепрофілюються на виробництво іншої продукції, або просто будуть ліквідовані. І, як наслідок, було загублено потужний науково-технічний потенціал, бо інститутам без фінансової підтримки товарного виробництва вижити ще складніше.

Припинили своє існування такі потужні комплекси, як "Гамма", НПФ "Форум", ВАТ "Поршень", ВАТ "Супутник", ВАТ "Весна", завод "Автоматика" тощо.

Падіння призупинено було лише у 2000 р.

Сьогодні частка машинобудування в загальному обсязі реалізації продукції запорізьких підприємств становить лише 33%. Розвивається виробництво нових видів продукції. Так, практично повністю оновлено модельний ряд автомобілів на ЗАТ "ЗАЗ" (освоєно виробництво автомобілів марки Шевролет, Опель тощо), в Бердянську випускаються нові види жнивирок, значно оновила продукція мелітопольських машинобудівників.

Було значно збільшено обсяги поставок експортної продукції машинобудування до Російської Федерації та інших країн.

І, незважаючи на те, що в галузі зосереджена одна третина всіх промислових підприємств області, більше половини всього обсягу виробництва дає лише одне підприємство – ЗАТ "ЗАЗ".

Залежність показників лише від одного підприємства має сьогодні й негативні наслідки. Через зниження купівельної спроможності населення, а також обсягів кредитування на придбання автомобілів на тлі загального спаду виробництва в Україні та світової фінансової кризи ЗАТ "ЗАЗ" у 2009 р. значно

скоротив обсяги виробництва [2], що, у свою чергу, призвело до значного зниження показників виробництва у галузі машинобудування та промисловості області в цілому.

В результаті ми маємо найбільшу "глибину" падіння серед інших областей України. Більші темпи зниження мають тільки три області: Рівненська, Волинська та Закарпатська.

Вагомим компонентом промислового виробництва в області на початку 1990-х рр. був металургійний комплекс. Розвитку цієї галузі сприяло наявність власної сировинної бази та розгалуженої транспортної системи.

У 1990 р. частка металургійного комплексу у загальному обсязі виробництва становила 27,8%, у 1995 р. – 37,7%, а в 2000 р. – вже 58,6%. Зазначена динаміка свідчила не тільки про розвиток металургійної галузі, а й про прискорені темпи падіння машинобудування порівняно з іншими галузями.

За наявними потужностями комплекс посідав та посідає провідне місце в промисловості.

Слід зазначити, що запорізьким металургійним підприємствам у середині 1990-х рр. був властивий високий рівень використання виробничих потужностей (при виробництві окремих видів металопродукції – до 95–100%) при одночасному високому рівні зносу основних виробничих фондів (до 60%), що призвело до перевитрат, невиваженої та необґрунтованої цінової політики, зниження конкурентоспроможності.

З другого півріччя 1999 р. п'ять провідних підприємств галузі (ВАТ "Запоріжсталь", ВАТ "Дніпроспецсталь", ВАТ "Запорізький завод феросплавів", ВАТ "Запорізький сталепрокатний завод" та ВАТ "Запоріжвогнетрив") взяли участь в економічному експерименті, відповідно до Закону України "Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України" від 13.07.2000 р. № 1892-III.

Це позначилося не тільки на результатах роботи самих підприємств, а й вплинуло як на показники галузі, так і на загальні підсумки роботи промислового комплексу регіону в цілому [3].

Надання підприємствам пільг по сплаті окремих податків, списання пені і штрафів, нарахованих за несвоєчасну сплату податків, зборів, інших обов'язкових платежів і не внесених до бюджету до 01.07.1999 р. дало можливість підприємствам "оживити" виробництво: поповнити свої обігові кошти, своєчасно проводити розрахунки з постачальниками сировини, з підрядниками за виконані обсяги робіт, зменшити кредиторську і дебіторську заборгованість.

Значні суми від цих пільг були спрямовані на реконструкцію і модернізацію виробництв.

Так, на ВАТ “Запоріжсталь” за рахунок збільшення власних обігових коштів, а також інших джерел проведено технічне переобладнання аглофабрики, проведена реконструкція обладнання доменної печі № 3.

На ВАТ “Дніпроспецсталь” уведено в експлуатацію та освоєно нову технологію вакуумування підшипникових, конструкційних та інструментальних сталей з якісно новими властивостями, освоєно виробництво нової для підприємства продукції для залізної дороги.

На ВАТ “Запоріжвогнетрив” виконані роботи з відпрацювання параметрів виробництва периклазовуглецевих виробів.

Підприємства – учасники експерименту досягли не тільки підвищення об'ємних показників, а значно покращили ефективність виробництва і в цілому фінансовий стан.

До здобутків цих підприємств від участі в економічному експерименті слід віднести і той факт, що підприємства – учасники експерименту досягли не тільки підвищення об'ємних показників, а значно покращили ефективність виробництва і в цілому фінансовий стан. Крім того, зменшилась кількість збиткових підприємств, підвищилися обсяги податків і зборів, що сплачувались підприємствами до Державного бюджету.

Завдяки цим здобуткам металургійні підприємства області змогли вижити і в наші часи на тлі світової кризи та значного скорочення обсягів виробництва.

Сьогодні металургійні підприємства формують майже 30% загального обсягу реалізації товарної продукції області.

Потужності Запорізького регіону, що виробляють електроенергію, мають не тільки регіональне, а й загальнодержавне значення, і від їх роботи багато в чому залежить стан народного господарства України. З іншого боку, стан справ у паливно-енергетичному комплексі і, перш за все, в електроенергетиці, справляє значний вплив на економічну і соціальну ситуацію в області, на її потенційні можливості. Фактично, область є заручником ситуації, що складається в енергетичному секторі держави.

Електростанціями Запорізької області (Запорізькою АЕС, Запорізькою ТЕС і Дніпровською ГЕС) виробляється чверть загального обсягу електроенергії, що генерується в Україні.

До позитивних напрацювань енергетичного комплексу слід віднести повну реконструкцію Дніпровської ГЕС та будівництво ССВЯП (сухого сховища відпрацьованого ядерного палива), що позначилось на надійності роботи обладнання цих генерувальних електростанцій та отриманні значного економічного ефекту.

Водночас слід зазначити, що питома вага галузі в загальному обсязі виробництва в

промисловому комплексі області становить близько 15–20%, а обсяги виробництва залишаються найбільш стабільними протягом усього періоду дослідження.

Стабільність галузі пояснюється специфікою її виробництва, продукція якої не зазнає фізичних змін та завжди користується попитом [4].

Отже, за підсумками вищенаведеного можна зазначити, що ринкова трансформація економіки України та регіональної економіки, зокрема, в цілому справляла визначальний і багато в чому суперечливий вплив на структуру промислового виробництва.

До середини 1990-х рр. обсяги промислового виробництва падали, фінансовий стан підприємств погіршувався, продукція ставала дедалі неконкурентоспроможною, а підприємства втрачали ринки збуту.

Тільки у 1996 р. з'явилися перші ознаки макроекономічної стабільності та розпочалося поступове збільшення виробництва промислової продукції.

Переломним для економіки області став 2000 р., а підсумки 2000–2005 рр. продемонстрували значний потенціал і перспективи розвитку економіки Запорізької області.

Протягом цього періоду збережено тенденцію економічного зростання. Валова додана вартість області збільшилась у реальному вимірі в 1,6 раза. Приріст обсягу промислового виробництва становив більше ніж 80%.

При цьому найбільше зростання відбулося у машинобудуванні – в 5,4 раза, а також у галузях, які задовольняють потреби переважно внутрішнього ринку – легкой та харчовій промисловості – у 4,0 та 2,9 раза, відповідно.

Як результат, у структурі промислового виробництва відбулися зміни: частка галузей, зорієнтованих на задоволення інвестиційного попиту і потреб внутрішнього ринку, зросла з 19,3% до 27,6%. Натомість питома вага “сировинних” і найбільш енергоємних галузей скоротилася з 58,6 до 46,7%.

Сьогодні ми маємо загальне скорочення виробництва, основна причина якого – високий рівень експортного спрямування та низький рівень фінансової незалежності підприємств.

IV. Висновки

Зазначені процеси дають змогу зробити висновок стосовно того, що за роки незалежності в українській економіці сформовано достатньо вагомий потенціал, який за умов адекватної економічної політики та стабільної політичної ситуації міг би забезпечити (у досить стислі терміни) відчутні позитивні зрушення як у загальному розвитку економіки, так і у забезпеченні добробуту людей.

На 2010 р. більшість експертів висловлюють оптимістичні погляди щодо розвитку

української економіки, незважаючи на невідомість щодо тривалості та ступеня впливу на Україну світової фінансової кризи. На їх думку, економічне зростання в основному підтримуватиметься активізацією зовнішнього попиту, зважаючи на відновлення зростання світової економіки та покращення зовнішньоекономічної кон'юнктури для українських експортерів (зростання світових цін на окремих товарних ринках – металургійної та хімічної продукції). Усереднена оцінка темпів зростання реального ВВП на 2010 р. становить 1,7%, номінального обсягу ВВП – 1197,5 млрд грн.

Головною метою промислового комплексу Запорізької області на 2010 р. визначено відновлення економічного зростання, фінансової та соціальної стабільності, а також створення умов для сталого розвитку регіону згідно з визначеними стратегічними напрямками.

Для досягнення поставленої мети визначено такі пріоритети соціально-економічного розвитку області на 2010 р.:

1. Реалізація заходів, спрямованих на відновлення промислового виробництва та створення умов сприяння розвитку бізнесу, в тому числі шляхом підготовки законодавчих пропозицій щодо кредитування, зниження податкового навантаження і вирішення конкретних проблем суб'єктів господарювання, ініціювання зазначених питань перед центральними органами виконавчої влади.

2. Підвищення ефективності енергоспоживання, реалізація заходів з енергозбереження в усіх галузях і сферах діяльності. Оптимізація структури енергетичного балансу області зі збільшенням питомої ваги

альтернативних та відновлювальних джерел енергії.

3. Розширення можливостей зовнішньоекономічного співробітництва суб'єктів господарювання області.

4. Вдосконалення механізму залучення інвестицій і створення стабільного позитивного інвестиційного іміджу області.

5. Активізація внутрішнього ринку, насамперед через реалізацію комплексу заходів щодо підтримки та створення умов для розвитку малого та середнього бізнесу, місцевих товаровиробників, підвищення заробітної плати, стримування інфляційних процесів.

Література

1. Довідка про середньооблікову чисельність працюючих в області [Електронний ресурс] / Головне управління статистики в Запорізькій області. – Режим доступу: <http://www.zapstat.zp.ua/>.
2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток": Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2008 р. № 1107 [Електронний ресурс] // Юридичні новини Online. – Режим доступу: <http://news.yurist-online.com/news/kmu/577/>.
3. Сухоруков А.І. Результати економічного експерименту в гірничо-металургійному комплексі / А.І. Сухоруков // Безпека економічних трансформацій: Матеріали 12-го засідання Оргкомітету; 20 грудня 2000 р.
4. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки [Електронний ресурс] / Д.М. Стеченко. – Режим доступу: <http://readbookz.com/book/155/4499.html>.

УДК 352.07

ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

Annotation

In the article the features of historical processes of the evolution the system of local self-government in Ukraine are investigated. Perspective vectors of further development of institute of local democracy are defined. Author's periodization of modern system's formation of local self-government in Ukraine is offered.

Анотація

У статті досліджено особливості історичних процесів еволюції системи місцевого

Скориход О.П.

аспірант Національного інституту стратегічних досліджень

самоврядування в Україні. Визначено перспективні вектори подальшого розвитку інституту місцевої демократії. Запропоновано авторську періодизацію становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова

Органи державної виконавчої влади, міське самоврядування, територіальна громада, нормативно-правова база.

I. Вступ

Розвиток місцевого самоврядування є одним із найбільш актуальних процесів державотворення. Сучасна система управління місцевими справами в Україні зазнала значних змін та пройшла еволюційний шлях від феодально-буржуазної до командно-адміністративної, тоталітарної системи управління, а за останні 18 років набула рис демократичної моделі місцевого самоврядування.

Аналізуючи наукові доробки вітчизняних фахівців у галузі державного управління та місцевого самоврядування, можна зазначити, що питання еволюції інституту управління місцевими справами в Україні були та залишаються актуальними. Відомі фахівці в галузі права М. Баймуратов, О. Батанов, В. Кравченко у своїх працях акцентують увагу на правових аспектах становлення інституту самоврядування в Україні. В. Григор'єв досліджує організаційно-інституційні механізми еволюції місцевого самоврядування. Праці О. Лазор присвячені історичним аспектам зарубіжного досвіду розбудови демократичної моделі управління місцевими справами. Проте, не зважаючи на значну розробленість означеної теми, проблема еволюції місцевого самоврядування в Україні залишається актуальною та потребує більш глибокого переосмислення в контексті нових викликів, що постають перед сучасною українською державою.

Актуальність означеної теми дослідження полягає в усвідомленні необхідності постійного вдосконалення системи, форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування на основі історичної спадщини, емпіричного вітчизняного та європейського досвіду функціонування системи місцевого самоврядування як провідного елемента механізму узгодження інтересів місцевих громад і державних інституцій, основи стабільності й повноцінного розвитку держави.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження історичних етапів трансформації та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, визначення перспективних векторів подальшого розвитку відповідного інституту.

Реалізація поставленої мети досягається за рахунок розв'язання таких завдань:

- здійснити ретроспективний аналіз історичних етапів розвитку системи управління місцевими справами на території України;
- запропонувати періодизацію становлення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні;
- запропонувати нові перспективні вектори розвитку діючої системи місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Розвиток місцевого самоврядування є невід'ємною складовою процесів державотворення, адже із виникненням держави територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування набуває нових якісних рис. Історія знала часи, коли місцеве самоврядування та держава були і конкурентами, і ворогами, і партнерами. Усвідомлення цього досвіду необхідне для формування партнерських відносин, рівноправної участі та взаємодії місцевих органів влади з державою. Тільки на цій основі можна забезпечити стабільний соціально-економічний розвиток територій, підвищення рівня добробуту населення.

Аналізуючи історію становлення місцевого самоврядування в Україні, можна зазначити, що традиції місцевого самоврядування походять ще з часів Київської Русі. А вже у XIII ст. в українських містах починає запроваджуватись магдебурзьке право (у 1339 р. воно було подароване місту Сянок Болеславом Тройденевичем) [6, с. 32]. Поступово й інші українські міста здобувають привілеї магдебурзького права, суть якого полягала у наданні місту самоуправління на корпоративній основі та ліквідації влади над його громадянами з боку феодалів та великих князів. Міське самоврядування передбачало право громадян обирати собі повноважну раду, яка, у свою чергу, обирала бурмістра. Рада на чолі з бурмістром здійснювала керівництво містом та всіма господарськими справами громади. Магдебурзьке право передбачало також обрання лави – органу судової влади на чолі з війтом. Війт, як правило, призначався королем і був найвищою посадовою особою міста. В Україні тільки громада Києва обирала війта самостійно. Разом із магдебурзьким правом міста отримували і майнові повноваження. Вони володіли нерухомим майном, землею, запроваджували податки тощо.

За часів Гетьманщини зберігалась система самоврядування у містах з магдебурзьким правом, підтвердженим царськими грамотами. Але у 1764–1783 рр. було ліквідовано Гетьманщину й автономний устрій України, а з ним і магдебурзьке право в її містах. У 1785 р., відповідно до виданої імператрицею Катериною II “Жалованої грамоти городам”, на Лівобережній та Слобожанській Україні утворюються нові органи станового місцевого самоврядування – міські думи [1, с. 21].

У 1796 р. було здійснено спробу поновити ту структуру управління, що існувала в Україні раніше, але відродити магдебурзьке право вже не вдалося. У 1831 р. було видано царський указ про офіційне скасування магдебурзького права. Після цього в Україні тривало формування загальноімперських органів місцевого самоврядування, яке за-

Держава та регіони

вершилось у 1838 р. запровадженням місцевого станового самоврядування для державних селян та вільних працівників.

Значний вплив на суспільне життя України справила проведена Олександром II у 1864 р. земська реформа. У європейській частині Російської імперії, включаючи Лівобережну та Слобожанську Україну, було засновано земські установи як органи місцевого (регіонального) самоврядування. А 16.06.1870 р. прийнято Земське положення Олександра II, яким регулювались виборчі права громадян. По суті ж, нове Земське положення не мало зв'язку з ідеєю самоврядування. Воно позбавляло виборчого права широкі верстви населення (духовенство, селянство, громади, власників торговельних, промислових установ, а також євреїв). Було знищено принцип виборності управ.

Після Лютневої революції 1917 р. й утворення Центральної Ради М. Грушевський запропонував на першому етапі побудови незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. Перший Універсал Центральної Ради від 23.06.1917 р. визнавав і зберігав існуючу систему місцевого самоврядування. У Другому Універсалі Української Центральної Ради оголошувалося про необхідність “вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях” [4, с. 68]. Це свідчить про те, що Центральна Рада всіляко підкреслювала свою прихильність до інституту місцевого самоврядування та прагнула надати більше прав і повноважень місцевим громадам.

Конституція Української Народної Республіки від 29.04.1918 р. визначала систему місцевого самоврядування у складі земель, волостей і громад, а їхні відносини з державою характеризувала так: “Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації” [3, с. 52]. Проте наступний керманіч України гетьман П. Скоропадський розпустив органи місцевого самоврядування, створені Центральною Радою. Із цього часу починається 70-річний проміжок історії, за якого місцеве самоврядування втратило своє істинне спрямування.

Після встановлення комуністичного режиму на теренах України інститут місцевого самоврядування було остаточно ліквідовано. Місцеві органи влади органічно вмонтовувались в державну вертикаль, що забезпечувала монополію партійно-бюрократичного апарату. Тогочасні місцеві ради перетворилися на структури, що надавали визначені державою послуги.

Якщо проаналізувати всю історію України за останні триста років, то не знайдеться і десяти років поспіль, коли послідовно розвивалося місцеве самоврядування у тому вигляді, в якому воно існувало одночасно в європейських країнах. Навіть після здобуття Україною незалежності у 1991 р. місцеве самоврядування зазнало декілька спроб реформування. Йдеться не лише про реформи у сфері політико-владних, а й соціально-економічних відносин, зокрема, бюджетно-фінансових, фіскальних, земельних, житлово-комунальних тощо. При цьому задекларовані перетворення в соціально-економічній сфері не узгоджувались із трансформацією публічної влади. За твердженням М. Пухтинського, “такий стан речей свідчить про відсутність у політикумі стратегічного бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом, місцевого самоврядування зокрема; політичної волі та бажання здійснювати не ефемерну, а справжню реформу” [14].

Ретроспективний аналіз змін, що відбулись у системі місцевого самоврядування України за часів незалежності, свідчить про існування таких етапів еволюції системи самоврядування та, відповідно, методів державного впливу на ці процеси.

Перший етап (1990–1992 рр.). У цей період повністю зберігалась радянська модель побудови та функціонування місцевої влади, для якої було характерно домінування комуністичної партії в місцевих та регіональних органах управління, які офіційно іменувались державними органами місцевого самоврядування.

Підвалини сучасної системи самоврядування було закладено у двох важливих документах: у Декларації про державний суверенітет України, в якій уперше за сімдесят років існування комуністичного режиму, було проголошено про відмову від радянської системи організації влади та задекларовано намір запровадити демократичні засади і принципи організації влади на місцях; а також у Законі УРСР “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування” від 07.12.1991 р., відповідно до якого місцеве самоврядування визначалося як “територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази” [10].

У цих важливих документах про місцеве самоврядування йшлося у доволі загальних рисах, а про європейські стандарти цього інституту управління взагалі не згадувалось. Проте їх прийняття стало першою спробою

трансформувати місцеві ради (які на той час входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування.

Фактичне ж відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р. [16], які у грудні того самого року ухвалили Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”.

Під час *другого етапу* (1992–1996 рр.) було здійснено спроби “роздержавлення” місцевих рад та запровадження елементів моделі національного місцевого самоврядування. Саме в цей період в Україні відбувся реальний розподіл влади. Було ухвалено Закони “Про представника Президента України” та “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. За цією моделлю, Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах. Останні здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування [8, с. 7].

Нова редакція Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. закріпила місцеве та регіональне самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні. Це фактично означало повну відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні вона продовжувала існувати.

Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального – район та область. Закон передбачав передачу частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному й обласному рівнях Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницький. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування. Оскільки ще перша редакція Закону “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування” ліквідувала підпорядкування рад одна одній по вертикалі, то введення інституту представників Президента сприяло остаточній ліквідації радянської моделі влади і створювало систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самоврядністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Проте ця система проіснувала недовго. Вже у 1994 р. було скасовано інститут пред-

ставників Президента України на місцях. Посилився контроль виконавчої влади за місцевим самоврядуванням. І хоча на той час такі зміни були політично вмотивовані та, можливо, певною мірою доречні, згодом, не дивлячись на розвиток законодавчої та фінансово-економічної бази, місцеве самоврядування в Україні так і залишилось на етапі трансформацій, на відміну від європейських країн, які в середині 1990-х рр. здійснили наступний крок у напрямі розвитку самоврядування і перейшли від патерналістської моделі до моделі рівноправної участі та взаємодії органів місцевого самоврядування з державою. Завдяки цим реформам органи місцевого самоврядування в європейських країнах отримали значну частину державної власності, головним чином землю, будівлі і технічну інфраструктуру. В Україні цей процес затягнувся на десятиліття.

Важливою особливістю другого етапу стало утворення ряду неурядових організацій, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування в Україні. Провідну роль у цьому процесі відіграла Асоціація міст України та громад, яку було утворено у 1992 р. Сьогодні можна констатувати, що “асоціація стала легальним представником та захисником інтересів місцевого самоврядування у його відносинах із державою, надійним партнером органів державної влади під час вирішення питань соціально-економічного й культурного розвитку територій, забезпечення життєдіяльності громад, політичної стабільності та громадського миру” [7]. Також не можна залишити поза увагою утворення державної науково-консультативної установи – Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального самоврядування України. Це стало першим кроком на шляху до інституційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування з боку органів державної влади.

Третій етап становлення системи місцевого самоврядування в Україні (1996–2004 рр.) пов’язаний із прийняттям Конституції України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування та інших, не менш важливих нормативно-правових актів.

Основний закон України, прийнятий 28.06.1996 р., закріпив конституційний статус інституту місцевого самоврядування. Положення нової Конституції визначили місцеве самоврядування як один із провідних інститутів конституційного ладу, закріпили конституційні гарантії, визначили засади місцевого самоврядування (ст. 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118, 140–146). Особливе значення для утвердження місцевого самовряду-

вання в Україні мала ст. 7 Конституції, яка закріплювала визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до положень Конституції України (ч. 3 ст. 140), первинним суб'єктом місцевого самоврядування було визнано територіальну громаду – “жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста” [5]. Передумовою для формування самодостатніх територіальних громад стало закріплення в положеннях Конституції України їх прав на володіння та розпорядження матеріально-фінансовими ресурсами.

Наступним важливим кроком на шляху до розбудови дієвої системи місцевого самоврядування стало ухвалення 21.05.1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який, відповідно до положень Конституції України, визначив сутність системи місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи її організації та діяльності, межі відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до цього Закону, головними принципами, на основі яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, було визначено такі: народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів та ін. Основними елементами системи місцевого самоврядування в згаданому вище Законі України були визначені: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради; сільські, селищні, міські голови; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органів самоорганізації населення.

Також цим Законом було визначено механізм реалізації майнових прав територіальних громад. Так, територіальні громади села, селища, міста були наділені правом безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є в їх комунальній власності; затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до Закону; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації й установи, а також контролювати їх діяльність; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені Законом до їхньої компетенції [11].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” став підґрунтям для розробки інших нормативно-правових актів, які регламентують окремі питання функціонування місцевого самоврядування (Законів

України: “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про місцеві державні адміністрації”, які були прийняті в період з 1998 по 2002 рр., та постанов Кабінету Міністрів України “Про порядок передачі об'єктів права державної та комунальної власності” тощо).

Прагнення України відійти від пострадянської (бюрократичної) моделі зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів у руках виконавчої влади, надмірною адміністративною опікою за органами місцевого самоврядування з боку держави, здійснити перехід до європейської (демократичної) моделі з широкою децентралізацією управління на засадах субсидіарності були підтверджені шляхом ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Наступним кроком на шляху до імплементації принципів Європейської хартії у вітчизняне законодавство стало ухвалення 11.07.2001 р. Закону України “Про органи самоорганізації населення”, який визначив правовий статус, порядок організації та діяльності представницьких органів, що створюються мешканцями (які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин) для вирішення окремих питань місцевого значення. Основними завданнями органів самоорганізації населення, відповідно до зазначеного Закону України, стало “створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм” [12].

На підтримку втілення на практиці основних принципів місцевого самоврядування, закріплених у положеннях Основного закону України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Верховною Радою було прийнято ряд нормативно-правових актів: Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, а також Бюджетний кодекс України, який урегулював механізм розподілу і перерозподілу фінансових джерел та ресурсів між бюджетами різного рівня, Земельний кодекс України, який закріпив органи місцевого самоврядування як суб'єктів володіння, користування і розпорядження землею та ін.

У 2001 р. було видано Указ Президента України “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”, який

визначив розвиток місцевого самоврядування одним із найважливіших пріоритетів державної політики України. Проте загострення на початку 2003 р. політичної кризи в Україні звело нанівець усі спроби реформування місцевого самоврядування. Не було ухвалено ряд важливих нормативно-правових актів, розроблених у рамках проекту Концепції муніципальної реформи, серед яких: проекти законів України “Про загальні засади та принципи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”, “Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні”, “Про територіальну громаду”, “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” тощо.

Не можна залишити поза увагою і спробу змінити філософію всієї моделі управління державними і місцевими справами, яку було здійснено в цей період. Так, у проектах законів “Про внесення змін до Конституції України” № 3207-1 та 3288-IV йшлося про перехід від консервативної моделі місцевого самоврядування (за якої воно здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів, фактично, має символічний характер) до повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування на всіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світової муніципальної практики принципу повсюдності місцевого самоврядування прискорило б процес децентралізації публічної влади, сприяло розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, розширення їх самостійності та відповідальності у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів [15]. Але в результаті політичного компромісу наприкінці 2004 р. було прийнято законопроект № 2222-IV [14], який не змінював існуючу систему місцевого самоврядування, а лише збільшував термін обрання депутатів місцевих рад до п’яти років.

Наступний, *четвертий етап* розвитку системи місцевого самоврядування розпочався з 2005 р. і триває до сьогодні. Цей період ознаменувався новим баченням процесу вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні. Так, уже на початку 2007 р. було утворено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, метою діяльності якого є участь у формуванні та забезпечення реалізації державної регіо-

нальної політики, сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; вдосконалення механізму регулювання відносин “центр – регіони”, адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування тощо [2]. Впродовж наступних років Міністерством спільно з іншими провідними установами було розроблено декілька важливих проектів, що безпосередньо стосувались удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, серед них: проекти концепцій реформи адміністративно-територіального устрою України та реформи місцевого самоврядування. Остання була ухвалена Кабінетом Міністрів України 29.07.2009 р. Це стало однією з головних подій зазначеного етапу.

Головною метою Концепції реформи місцевого самоврядування є: створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, наближення їх можливостей та якості діяльності до європейських стандартів [13].

Безперечно, реалізація завдань Концепції потребує значних фінансових та організаційних ресурсів, досягнення політичного компромісу в питанні вибору моделі управління місцевими справами та механізму обрання депутатів на місцевому рівні. Крім цього, для вирішення завдань четвертого етапу розвитку системи місцевого самоврядування в Україні необхідно ухвалити та впровадити у життя положення проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України, розробленої фахівцями Мінрегіонбуду.

IV. Висновки

Ретроспективний аналіз історичних етапів розвитку системи управління місцевими справами на території України свідчить, що система місцевого самоврядування в Україні зазнала значних змін. Вона (система), як дзеркало, відображала наслідки тих тенденцій, що відбувались в Україні, адаптувалася до змін.

Сьогодні місцеве самоврядування продовжує свій розвиток, набуває нових, якісних демократичних рис. Підтвердженням цього є запропонована нами періодизація розвитку місцевого самоврядування в Україні за часів незалежності. Можна стверджувати, що наявна в Україні самоврядна система відійшла від радянської патерналістської моделі побудови та функціонування місцевої влади і стала на шлях розвитку демократичної системи самоврядування. Головною особливістю моделі, що розбудовується, є взаємодія держави з органами місце-

вого самоврядування на засадах партнерства та субсидіарності.

Вивчення передового європейського досвіду вдосконалення системи місцевого самоврядування, розроблення механізмів упровадження демократичних стандартів управління в українську практику є перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Пріоритетним вектором розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування має стати досягнення високих європейських стандартів ефективності місцевої публічної влади. Це сприятиме соціально-економічному розвитку територій та підвищенню якості життя кожного мешканця України.

Література

1. Біленчук П. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право : навч. посіб. / П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний ; Європейський університет управління, безпеки та інформаційно-правових технологій ; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
2. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва України : Постанова Кабінету Міністрів України [від 16.05.2007 р.] // Урядовий кур'єр. – 2007. – 06 червня.
3. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – 310 с.
4. Конституційні акти України 1917–1920 рр. Невідомі Конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 269 с.
5. Конституція України. – Х. : Консум, 1996. – 48 с.
6. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 326 с.
7. Кулініченко І. Яке самоврядування, коли майже всі громади дотаційні? Асоціації міст України та громад – 15 років [Електронний ресурс] / І. Кулініченко // Віче. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/643/>.
8. Ніколаєв О.Т. Матриця місцевого самоврядування в Україні: моделювання, можливості, прогнозування : автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політ. інститути і процеси" / О.Т. Ніколаєв ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 17 с.
9. Про внесення змін до Конституції України : Закон України [від 08.12.2004 р.] // Голос України. – 2004. – 08 грудня.
10. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування : Закон УРСР [від 07.12.1990 р.] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – 08 січня.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [від 21.05.1997 р.] // Урядовий кур'єр. – 1997. – 25 червня.
12. Про органи самоорганізації населення : Закон України [від 11.07.2001 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – 30 листопада.
13. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України [від 29.07.2009 р.]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=61.
14. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / М. Пухтинський // Віче. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1027/>.
15. Стан та перспективи муніципального розвитку в Україні (погляд муніципальної громадськості) : Національна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/naz_dop_2006.doc.
16. Ткачук А. Місцеве самоврядування в Україні. Довга дорога до демократії. [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. Бібліотечно-бібліографічні ресурси. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/ukr021.txt>.

УДК 352.071

МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тищенко К.М.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The article examines models of interaction between state and local government bodies.

Анотація

У статті розглянуто моделі взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, моделі взаємодії, органи державної влади.

I. Вступ

Становлення та розвиток України як цивілізованої держави потребують формування нової системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові.

Важливе значення при реформуванні системи державного управління має проблема ефективності взаємодії суб'єктів управління та самоврядування.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд наявних моделей взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування.

III. Результати

Вивченням проблематики цього питання займалися такі вчені та науковці, як: Т. Бірн, Д. Ліман, Дж. Міль, О. Оффердал, В. Поповські, Р. Роде та інші.

Знайомлячись із науковими розробками в цій сфері, можна виокремити такі моделі взаємовідносин державної та місцевої влад. Перш за все, це дві класичні моделі: модель партнерства та агентська модель. Перша з них була обґрунтована у працях Дж. Міля. Здебільшого вона асоціюється з такими країнами, як США, Швейцарія, Нідерланди, політична система яких була сформована шляхом поступового об'єднання різноманітних місцевих громад, тобто “знизу вгору”. Модель партнерства відносини між місцевою та державною владою розглядає як відносини партнерів і рівноправних товаришів, які дбають про спільні цілі і надають необхідні послуги населенню. В рамках цієї концепції місцеве управління розуміється, у першу чергу, як “органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади”, завдяки якому мешканці мають можливість “організувати у своїх інтересах необхідні їм служби”. Ця модель передбачає наявність компактних і невеликих муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, у тому числі і в галузі фінансів.

Відносини між центральною і місцевою владою в рамках агентської моделі розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на домінуючій ролі центру у відносинах із місцевим управлінням. Місцеві органи вважаються інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях. Як аргумент на користь цієї моделі наводиться той факт, що центральні органи влади, висловлюючи загальнонаціональні інтєреси, мають більш вагомий мандат, а також ширший кругозір і знання, які є необхідними для прийняття важливих політичних

рішень. Крім того, підкреслюється, що місцева влада є “лише адміністративним засобом управлінських функцій на місцях” і спрямована не стільки на забезпечення місцевого представництва, скільки на надання послуг [4, с. 81–82]. Держава є гарантом соціально-економічного і громадського життя і покликана забезпечувати належні стандарти послуг, які надаються громадянам, також вона має повне право спрямовувати діяльність місцевого управління.

Аналізуючи вищевказані концепції, ми вважаємо, що вони мають теоретичний характер. Практично в жодній сучасній розвинутій державі взаємовідносини державної і місцевої влади не можна описати лише з погляду якоїсь однієї моделі, оскільки ці взаємовідносини в різних сферах можуть мати різний характер.

Не дивно, що в науковій літературі з'явилася нова модель взаємовідносин між державними і місцевими органами. В її основі лежить “концепція взаємозалежності”. Одним з основоположників цієї моделі є англійський дослідник Р. Роде [5, с. 97–108]. Він вважає, що відносини центральних і місцевих органів влади характеризуються як взаємозалежністю, так і певним рівнем їхньої незалежності, і визначаються реальним владним потенціалом сторін, засобами тиску і наявними ресурсами (особливо фінансовими), які є в їхньому розпорядженні. Велику роль у цих відносинах відіграють особистий фактор, правильний вибір конкретної стратегії. Оскільки на сучасному етапі розвитку країни центральний уряд не здатний повністю контролювати місцеве управління, він будує відносини з останнім на основі переговорів, компромісів та обміну інформацією.

Аналогічної позиції дотримується й інший англійський дослідник Т. Бірн, який відзначає, що “на сьогодні місцеві органи не можуть бути визначені ні як агенти уряду, ні як його рівноправні партнери”. Уряд у змозі домагатися прийняття законів, які спрямовують і регулюють тією чи іншою мірою діяльність муніципальних установ. Місцеві ради, у свою чергу, мають самостійний мандат, отриманий від виборців, власні фінансові джерела, компетенцію, яка закріплена за ними законодавством.

У результаті не тільки місцеві органи виявляються залежними від уряду (в плані загальної підтримки, фінансових субсидій, законодавчого регулювання тощо), а й уряд потрапляє в певну залежність від місцевої влади, реалізуючи свій політичний та економічний курс на місцях.

Можна зробити висновок, що розглянута вище концепція передбачає більш рівноправні відносини центральної і місцевої влади, ніж агентська модель. Водночас во-

на значно ефективніша і динамічніша, ніж модель партнерства. Вона дає можливість розглядати відносини між органами влади у всій їхній різноманітності, проводячи розмежування цих відносин залежно від конкретної сфери діяльності.

У науковій літературі зустрічаються й інші підходи до відносин між центральними і місцевими органами влади. Наприклад, македонський учений В. Поповські виділяє моделі “розділеної влади” і “децентралізованої влади” [3, с. 80–82].

Модель “розділеної влади” (different government) передбачає наявність високого рівня самостійності та реалізацію прав і повноважень, що входять до компетенції державної адміністрації і які спеціально передані місцевому самоврядуванню. Управління такого типу має автономну компетенцію, яка сформована і підтримана традиційно або відновлена статутом чи конституцією. Державна адміністрація наділяє повноваженнями і делегує відповідно до закону ті з них, здійснення яких органами місцевої влади (місцевого самоврядування) вона вважає найбільш раціональними. Безперечно, це узгоджується з демократичним принципом децентралізації державних функцій. Проте органи місцевого самоврядування мають право пристосовувати до місцевих умов делеговані повноваження, причому вони користуються самостійністю, реалізуючи їх. Крім того, до компетенції місцевих органів включені так звані “припущені повноваження” з питань місцевого значення, якими не володіє жодна інша влада. До тих пір, поки вони не передані іншій владі, місцеве самоврядування діє самостійно. Місцеві органи як окремий вид влади також розпоряджаються самостійними коштами, використовуючи їх частину на свій розсуд. Це деякою мірою виступає гарантом їх незалежності і спроможності задовольняти потреби місцевої громади. У випадку ж часткового або повного порушення прав місцевого самоврядування з боку державної адміністрації, місцеві органи влади можуть звернутися до захисту прав через суд.

Модель “децентралізованої влади”, навпаки, позбавляє місцеве самоврядування функціональної самостійності. Так, місцеві органи зобов'язані подавати найбільш важливі акти для ознайомлення або схвалення префекту або окремим міністрам. Виконавча або адміністративна влада може взяти на себе повний адміністративний контроль і скасувати будь-який акт місцевої влади.

Отже, перша модель передбачає високий рівень автономії місцевих органів влади, тоді як друга – розглядає місцеве самоврядування як похідне від державної влади.

Відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням можна розглядати і з погляду автономії місцевих органів в управлінні власними справами. Така модель тривалий час була поширена в Скандинавських країнах. Проте зараз на зміну моделі автономії прийшла модель інтеграції. Згідно з нею, справи місцевого самоврядування не вважаються винятково місцевими питаннями. До них ставляться як до питань національних, відповідальність за які несе як місцева, так і центральна влада. За цим підходом, між місцевим і центральним рівнями влади не буває суперечностей. Вони є партнерами в реалізації державної політики країни. Водночас така модель має свої недоліки. Наприклад, це проблема співвідношення інтересів політиків місцевого і національного рівнів. Так, у ході виборчих кампаній діячі національного рівня обіцяють проводити ту чи іншу політику. Проте реальне втілення її в життя багато в чому залежить від співробітництва з місцевими органами. У політиків місцевого рівня можуть бути інші пріоритети, відмінні від пріоритетів політиків рівня національного. У зв'язку із цим у рамках відповідної моделі, висувуються пропозиції використовувати закони, які надавали б громадянам чіткі та ясні права стосовно державних органів [2, с. 165–166].

На наш погляд, заслуговує на увагу підхід до визначення відносин між центральною і місцевою владою, запропонований Д. Ліманом. Відповідно до нього, можна виділити наполеонівську “злиту” модель, англосаксонську дуальну модель та модель типу “рада – розділена ієрархія”.

Перша модель характеризується найбільшим контролем місцевої влади з боку центральної. Регіональні та місцеві органи контролюються представником центру, який відповідає за надання місцевих послуг. Противагою йому є виборні посадовці органів місцевого самоврядування, але вони обмежені у своїх повноваженнях через те, що місцеві мери або призначаються зверху, або, якщо обираються на місцях, пов'язані з державною політикою (наприклад, через політичну партію), яку проводить представник центру. У чистому вигляді така система існувала у Франції перед реформами початку 1980-х рр. Частково елементи цієї моделі представлені в Нідерландах, Італії, Туреччині та Португалії.

Дуальна модель, або система з відокремленою ієрархією, – типова для Великобританії та Ірландії. У цій моделі місцеве самоврядування здійснюється комітетами. Відповідальність за виконання функцій місцевого самоврядування несе вся рада в цілому, але в межах обмежень юридичного та

фінансового характеру з боку центральних органів влади. Як наслідок, труднощі у формуванні політично або адміністративно однорідної виконавчої влади. У зв'язку із цим мер значною мірою відіграє символічну роль.

За третьою моделлю, місцеві і регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність. Водночас центральні органи влади можуть справляти значний юридичний та фінансовий вплив на місцеву владу. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, а на деяких – значною автономією володіє місцева влада. Така ієрархія – це суміш перших двох моделей. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у Чехії та Угорщині.

IV. Висновки

Аналізуючи Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] та “Про місцеві державні адміністрації”, можна зробити висновок, що найоптимальнішим варіантом взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є модель, заснована на концепції взаємозалежності, яка дає змогу нашій країні, що й досі перебуває на шляху пошуку оптимальної моделі організації влади, не протиставляти державні та місцеві органи влади, а враховувати їхні інтереси, створювати баланс між ними.

Також ми вважаємо, що ефективним методом функціонування державної влади в демократичній країні є її децентралізація, яка передбачає передачу центром окремих повноважень місцевому самоврядуванню. Визнання самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, що входять до їх компетенції, не заперечує можливості здійснення контролю з боку

центральної влади за їхньою діяльністю. Так, адміністративний контроль передбачає постійний нагляд за діяльністю місцевих виборних органів, який здійснюється посадовими особами, призначеними з центру, затвердження центральною владою деяких актів, а також скасування небажаних для неї актів, розпуск місцевих представницьких органів та зміщення місцевих виборних посадових осіб.

Як показує світовий досвід, ефективної взаємодії державних і місцевих органів влади можна досягти лише тоді, коли система місцевого самоврядування буде не “нижчою ланкою” органів державної влади у їхній ієрархії або їх “додатком”, а самостійним інститутом влади. Тому вирішення цієї проблеми є одним з основних етапів реформування системи місцевого самоврядування та побудови демократичної держави.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Голос України. – 1997. – 12 червня. – С. 5–13.
2. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – № 2. – С. 155–167.
3. Поповски В. Местное самоуправление в Республике Македонии / В. Поповски // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. – 1999. – № 12. – С. 79–87.
4. The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions / [Ed.V. Bogdanor]. – Oxford : Blackwell. – XVI. – 667 p.
5. Local Government in Europe: Trends and Developments / [Ed.R.Batley, G. Stoker]. – Houndmills : Macmillan, 1991. – XIV. – 239 p.

УДК 351.82:338.109.8

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ АПК НА ЗАСАДАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Чернятин А.С.

аспірант Харківського регіонального інституту

Annotation

In the article conceptual approaches to formation of investment appeal of regional agrarian and industrial complexes are proved on the basis of steady development.

Анотація

У статті визначено концептуальні підходи до формування інвестиційної привабливості регіональних АПК на засадах сталого розвитку.

Ключові слова

Державне регулювання, інвестиційна привабливість, регіональні АПК, сталий розвиток.

I. Вступ

Тривалий час вважалося, що місія людини на Землі полягає в підкоренні природи, тобто в здобутті ряду перемог над нею. Людина розглядала природу, насамперед, як джерело свого існування, а не як об'єкт тур-

боти й охорони. Суспільство такого типу фактично жило за рахунок майбутніх поколінь. Як наслідок – на початку XXI ст. світ зіткнувся з глобальними природно-екологічними та соціально-економічними проблемами.

Ці обставини змусили прогресивну міжнародну громадськість та відомі недержавні міжнародні організації, такі як Римський клуб (із його знаменитою працею “Межі зростання” [12]), Міжнародний інститут прикладного системного аналізу (Австрія), Міжнародну федерацію інститутів перспективних досліджень та інші, започаткувати новий підхід до подолання зазначених глобальних проблем, який здобув назву – концепція сталого розвитку (*sustainable development*). Він значною мірою став продовженням концепції ноосфери, сформульованої академіком В. Вернадським ще в першій половині XX ст. Суть його полягає в обов’язковій узгодженості економічного, екологічного та людського розвитку таким чином, щоб від покоління до покоління не знижувались якість і безпека життя людей, не погіршувалася стан довкілля й відбувався соціальний прогрес, який ураховує потреби кожної людини [10].

Вагомий внесок у розробку цього напрямку досліджень зробили такі українські вчені, як: І.К. Бистряков, Б.М. Данилишин, Д.С. Добряк, С.І. Дорогунцов, О.П. Канаш, В.О. Леоніць, І.І. Лукінов, Н.З. Милащенко, Л.Я. Новаковський, О.О. Созінов, А.Я. Сохнич, А.Г. Тихонов, В.М. Трегубчук, А.М. Третяк, О.В. Шубравська та ін.

Незважаючи на особливу гостроту для України проблем, які постали перед людством наприкінці XX ст., на їх масштаби та глибинний характер, продовжується практика прийняття економічних, соціальних, технологічних і екологічних рішень без необхідного ув’язування їх у єдину комплексну систему на основі перспективної та збалансованої стратегії розвитку України в XXI ст.

Тому в умовах зростання глобалізаційних викликів соціального, економічного й екологічного характеру, посилення їх впливу на майбутній розвиток країн, виникає необхідність привернення уваги також до проблем формування інвестиційної привабливості регіональних АПК в Україні на засадах сталого розвитку та визначення стратегічних напрямів державної політики щодо шляхів їх розв’язання.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення концептуальних підходів до формування інвестиційної привабливості регіональних АПК на засадах сталого розвитку.

III. Результати

Термін “сталий розвиток” є офіційним українським відповідником англійського те-

рміна *sustainable development*, дослівний переклад якого з урахуванням контексту може бути “життєздатний розвиток”, а розширене його тлумачення – “всебічно збалансований розвиток”.

Сталий розвиток у формулюванні ООН – це розвиток суспільства, що дає змогу задовольняти потреби нинішніх поколінь, не завдаючи при цьому шкоди можливостям майбутніх поколінь для задоволення їхніх власних потреб.

Теорія сталого розвитку є альтернативою парадигмі економічного зростання, яка ігнорує екологічну небезпеку від розвитку за екстенсивною моделлю. Автором інноваційної економічної теорії сталого розвитку, системно висвітленої в монографії “Поza зростанням. Економічна теорія сталого розвитку” (“Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development”), є провідний дослідник економічних аспектів забруднення довкілля, колишній економіст Світового банку Г. Дейлі. Спираючись на визначення Комісії ООН та науковий аналіз, Г. Дейлі логічно тлумачить термін “сталий розвиток” як гармонійний, збалансований, безконфліктний прогрес усієї земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), а також окремо взятих країн нашої планети за науково обґрунтованими планами (методами системного підходу), коли в процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку країн одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації експлуатації, бідності та дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів чи груп населення, у тому числі за етнічними, расовими чи статевими ознаками [2].

Ряд теоретиків і прихильників сталого розвитку вважають його найбільш перспективною ідеологією XXI ст. і навіть усього третього тисячоліття, яка, з поглибленням наукової обґрунтованості, витіснить усі існуючі світоглядні ідеології як такі, що є фрагментарними, неспроможними забезпечити збалансований розвиток цивілізації.

Підготовка і схвалення більшістю країн світу у 1992 р. “Порядку денного на XXI століття” (“Agenda 21”, Глобальна конференція ООН з довкілля та розвитку, 1992 р., Ріо-де-Жанейро, Бразилія) створила політичні передумови для переходу людства до сталого розвитку [14].

У 1997 р. Генеральною Асамблеєю ООН на спеціальній сесії “Планета Земля +5” ухвалена Програма дій із подальшого впровадження “Порядку денного на XXI століття”. В документі наголошується, що *забезпечення сталого розвитку вимагає ув’язки та інтеграції його економічних, екологічних і соціальних цілей*. Економічний і соціальний розвиток та охорона навколишнього сере-

довища є взаємозалежними компонентами сталого розвитку, що доповнюють один одного. Економічне зростання є необхідною передумовою економічного і соціального розвитку всіх країн. Однак економічне зростання може сприяти сталому розвитку тільки в тому разі, якщо забезпечене повномасштабне використання його благ, і тому має відбуватися з урахуванням принципів рівності, справедливості, а також соціальних й екологічних факторів. Відповідно до цього документа, до 2002 р. в усіх країнах мають бути розроблені національні стратегії сталого розвитку. Країни, що вже розробили національні стратегії, мають продовжувати свої зусилля щодо їх вдосконалення та ефективного впровадження. Необхідно також активно сприяти розробці місцевих порядків денних на XXI ст. та інших місцевих програм сталого розвитку [15].

Останніми роками виникають нові глобальні соціально-економічні й екологічні явища загрозливого характеру, що суттєво впливають на ситуацію в Україні, зокрема, продовольча й енергетична кризи і зміна клімату, які мають взаємопов'язаний характер, несприятливо впливаючи на найуразливіші верстви населення і перешкоджаючи здійсненню цілей, сформульованих у Декларації тисячоліття. Для пом'якшення наслідків цих криз ООН рекомендувала урядам розробити комплексні і скоординовані плани дій, продовжуючи неухильно рухатися шляхом сталого розвитку.

На жаль, незважаючи на суттєві теоретичні і практичні напрацювання, Україна не відноситься до лідерів у сфері формування концепції сталого розвитку як глобальної довготривалої програми розвитку в XXI ст. Участь України у всесвітніх самітах 1992 та 2002 рр., спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН 1997 р. та інших форумах, присвячених цій проблематиці, зводилася, фактично, до ролі спостерігача. До цього часу Україна не сформувала офіційну національну позицію стосовно глобальної концепції сталого розвитку і ролі країни в цьому процесі, не прийнято відповідну національну стратегію та не затверджено концептуальні засади переходу до сталого розвитку. При цьому існує реальна небезпека нав'язування Україні неприйнятних чи нездійсненних міжнародних зобов'язань, залучення до неперіоритетних для неї програм. Відсутність сформованої позиції України щодо власної стратегії сталого розвитку стає важливим фактором загрози національній безпеці держави.

І тому сьогодні стратегія сталого розвитку України як окремий інструмент реалізації державної політики дуже важлива. Формування концепції та стратегії сталого розвитку є необхідним кроком, який зробили більшість країн Європи. Так, у європейських

країнах функціонують відповідні Комітети з питань сталого розвитку, які відіграють одну з ключових ролей у формуванні урядами програм дій. Більше того, відсутність концепції може стати перепорою на шляху інтеграції України в Європейський Союз, оскільки нашою державою взято на себе ряд відповідних зобов'язань.

Сьогодні в умовах кризи за наявності ефективної стратегії та відповідних програм сталого розвитку України можна використати кризу як шанс вийти на якісно новий рівень розвитку економіки.

Тому головними завданнями державного управління сталим розвитком є забезпечення формування: єдиного комплексного стратегічного плану дій, спрямованого на соціально-економічний розвиток країни; спеціалізованих структур вищої виконавчої влади (Національну комісію сталого розвитку при Уряді було ліквідовано у 2003 р., а Національну раду зі сталого розвитку при Президентові – у 2007 р. При цьому у вересні 2009 р. Постановою Кабінету Міністрів України № 997 було створено Національну раду зі сталого розвитку України); механізмів відповідного зворотного зв'язку з громадськістю всіх владних структур для підвищення ефективності державного управління у вирішенні поточних і перспективних проблем сталого розвитку України; покращення взаємодії з міжнародними організаціями у вирішенні найбільш актуальних глобальних проблем.

Сьогодні стратегія сталого розвитку України як окремий інструмент реалізації державної політики відсутня. Але Комітет Верховної Ради України з питань науки і освіти неодноразово на засіданнях розглядав питання сталого розвитку України, його наукового і законодавчого забезпечення, зокрема – 13.03.2009 р., ухваливши рішення щодо створення робочої групи, якій доручено, узагальнивши сучасний досвід роботи стосовно формування і реалізації стратегій сталого розвитку, підготувати проект Стратегії сталого розвитку України (з урахуванням Декларації тисячоліття ООН та Цілей тисячоліття в галузі розвитку в період до 2015 р.) та затвердивши 10.06.2009 р. персональний склад цієї групи, доручивши академіку Національної академії наук України М.З. Згуровському очолити цю групу та організувати її роботу.

Прийняття запропонованого проекту матиме позитивне значення для вдосконалення організації діяльності органів державної влади, спрямованої на забезпечення сталого розвитку України, що актуалізується в умовах нових глобалізаційних викликів, стимулюватиме розробку відповідних нормативно-правових актів.

Для України, яка шукає свій шлях, дуже важливо не припуститися принципових помилок. Ризик полягає в тому, що значно легше віддати перевагу успішному “шаблону”, зокрема зовні привабливому економічному розвитку, без урахування в єдиній, цілісній моделі екологічної та соціальної сфер. Тим більше, що втілення концепції сталого розвитку не гарантуватиме швидкого зростання добробуту людей, натомість вимагатиме напруженої роботи й консолідованих зусиль політиків, управлінців, учених та громадянського суспільства України. Ще однією умовою сталого розвитку є політична воля з боку вищого керівництва держави на те, щоб пройти важким, але єдино правильним шляхом.

Виходячи з вищевикладеного та з метою вдосконалення державного регулювання інвестиційної привабливості регіональних АПК України, доцільним є розробка концепції формування інвестиційної привабливості регіональних АПК саме на засадах сталого розвитку.

Методологія розробки концепції формування інвестиційної привабливості регіональних АПК включає проведення SWOT-аналізу, який дає змогу залучати зацікавлених осіб та враховувати їхні пропозиції, і водночас є доступною та простою в застосуванні.

В результаті опрацювання матеріалів багатьох нормативно-правових документів органів державної влади різних рівнів щодо розвитку АПК України [6–9], наукових та навчальних видань [1; 3–5; 11; 17], статистичних матеріалів [16], а також за результатами проведення відповідних семінарів, круглих столів [13], власного досвіду сформовано матрицю SWOT-аналізу формування інвестиційної привабливості регіональних АПК України.

SWOT-аналіз дав можливість не випустити з уваги кінцеву мету всіх розрахунків й обґрунтувань – дати відповідь на питання про стратегічні напрями розвитку, що дають змогу активізувати природні переваги, елімінувати недоліки, використовувати всі можливості, що відкриваються, й уникнути потенційних небезпек.

Після проведення SWOT-аналізу визначено цілі та принципи формування інвестиційної привабливості регіональних АПК з метою сталого розвитку економіки України.

До системи цілей належать бачення майбутнього, місія, стратегічні цілі (довгий термін), операційні цілі (середній термін), оперативні завдання (короткий термін).

Бачення майбутнього – це елемент довгострокового планування розвитку об'єкта регулювання. Він окреслює різнобічний оптимістичний погляд на формування інвестиційної привабливості регіональних АПК у майбутньому і є основою тих завдань, вико-

нання яких має бути визначено концепцією. Бачення майбутнього окреслено за результатами аналізу багатьох нормативно-правових документів органів державної влади різних рівнів щодо стратегічного розвитку АПК України, зокрема, Концепції збалансованого (сталого) розвитку агроєкосистем в Україні на період до 2025 р., яка була затверджена наказом Міністерства аграрної політики України від 20.08.2003 р. № 280, Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 рр., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 634, в основу яких покладено ідеї і принципи, задекларовані конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) та Всесвітнім самітом зі збалансованого розвитку (Йоганнесбург, 2002 р.), наукових і навчальних видань, а також за результатами проведення відповідних семінарів, круглих столів і конференцій.

У процесі проведення цих заходів бачення майбутнього інвестиційної привабливості регіональних АПК України концентрувалося на:

- екологічному високотехнологічному агропромислому виробництві з використанням енерго- і ресурсощадних технологій;
- ефективному господарюванні підприємств ринкового типу з належним рівнем державного (особливо цінового) регулювання й підтримки;
- розвинутій аграрній сфері з надійним ринком збуту, існуванням державного замовлення і державних інвестицій;
- експортоорієнтованому, багатоукладному АПК з елементами концентрації, кооперації, спеціалізації, де держава має взяти на себе обов'язок реалізовувати надлишкову продукцію, а також на характеристиці аграрної сфери як такої, що розв'язує соціальні проблеми людей, забезпечена кадрами і професіоналами-керівниками, в якій існують МТС, лізинг і довгострокове пільгове кредитування, працюють чесні та порядні держслужбовці і яка забезпечує продовольчу безпеку держави.

Узагальнюючи, можна сформулювати бачення майбутнього інвестиційної привабливості регіональних АПК України на засадах сталого розвитку таким чином: екологічне, з енерго- і ресурсощадними високими технологіями агропромислового виробництва з ефективними підприємствами ринкового типу, належним рівнем державного (особливо цінового) регулювання, підтримки і надійним ринком збуту продукції, експортоорієнтований, багатоукладний з елементами концентрації, кооперації, спеціалізації АПК,

забезпечений кадрами і професіоналами-керівниками та такий, що розв'язує соціальні проблеми людей та забезпечує продовольчу безпеку держави.

З баченням майбутнього тісно пов'язана така категорія, як місія. Вона виражає вищий сенс, мету процесу регулювання в майбутньому і може бути обґрунтована та визначена лише за умов чіткого уявлення про соціально-політичну та економічну ситуацію тощо. Звідси місія формування інвестиційної привабливості регіональних АПК України на засадах сталого розвитку – екологізація агропромислового виробництва та підвищення його економічної ефективності на основі енерго- й ресурсощадних високотехнологій для задоволення потреб внутрішнього та світового ринку у високоякісній, екологічно чистій, конкурентоспроможній агропромисловій продукції.

Стратегічні цілі формування інвестиційної привабливості регіональних АПК України на засадах сталого розвитку – це описані у формальному вигляді орієнтири, яких бажано досягти в довго-, середньо- та короткострокових періодах. Для визначення стратегічних цілей необхідно використовувати системний підхід, тобто створювати систему цілей, яка б відображала процес формування інвестиційної привабливості регіональних АПК України на засадах сталого розвитку з точки зору як внутрішнього, так і зовнішнього середовища та була підпорядкована місії. Це можна забезпечити за допомогою деконпозиції цілей або розроблення “дерева цілей”. Виходячи з наведеного, стратегічною метою формування інвестиційної привабливості регіональних АПК України на засадах сталого розвитку має бути досягнення сталого та високоефективного розвитку агропромислового виробництва для задоволення потреб внутрішнього та зовнішнього ринків у агропромисловій продукції (вершина “дерева цілей”).

Зміст цілей має відповідати також завданням вирішення визначених раніше головних проблем та реалізації стратегічної мети формування інвестиційної привабливості регіональних АПК України на засадах сталого розвитку. Пріоритетність досягнення цілей обґрунтовується ранжируванням проблем формування інвестиційної привабливості АПК на регіональному рівні за мірою невідкладності їхнього розв'язання. Тому операційними цілями мають бути:

1. Підвищення ефективності агропромислового виробництва.
2. Забезпечення конкурентоспроможності агропромислової продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках.
3. Технічне та технологічне оновлення агропромислового виробництва.

4. Гарантування екологічної безпеки держави.

5. Створення цивілізованих умов для проживання в сільській місцевості.

Формування умов інвестиційної привабливості регіональних АПК України має відбуватись на основі таких принципів, як:

- відповідальність держави за стан справ щодо технічного переоснащення аграрної сфери АПК;
- нарощування інвестиційного потенціалу та інноваційності агропромислового виробництва;
- спеціалізація, кооперація, кластеризація та концентрація виробництва;
- використання енергоощадних технологій;
- нарощування експортного потенціалу АПК;
- екологізація агропромислового виробництва;
- захист й підтримання належного стану навколишнього природного середовища;
- спрямованість на добробут селян і їхній соціальний захист;
- залучення всіх зацікавлених сторін у досягненні цілей формування інвестиційної привабливості АПК регіонів України на засадах сталого розвитку.

IV. Висновки

Досягнення визначеної стратегічної мети та операційних цілей при дотриманні зазначених принципів, на наш погляд, дасть змогу вивести регіональні АПК України на якісно новий етап розвитку, забезпечити продовольчу та екологічну безпеку країни, соціальний розвиток сільських територій та підвищити добробут усього населення країни.

Література

1. Данилишин Б.М. Макроекономічне регулювання інвестиційних процесів / Б.М. Данилишин, М.Х. Корецький, Н.В. Дацій ; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2007. – 204 с.
2. Дейлі Г. Поза зростанням. Економічна теорія сталого розвитку / Г. Дейлі. – К. : Інтелсфера, 2001. – 312 с.
3. Депресивні території: шляхи виходу із кризи : метод. рек. / [авт. кол.: В.В. Говоруха, А.О. Дегтяр, В.В. Мамонова та ін.]. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с.
4. Державне регулювання як інструмент підвищення конкурентоспроможності регіонів / М. Бутко, Л. Подоляк // Економіка України. – 2007. – № 6. – С. 36–44.
5. Дегтяр А.О. Фінансовий лізинг як механізм інвестування аграрного виробництва : монографія / А.О. Дегтяр, М.А. Латинін, В.О. Галушко. – Х. : Магістр, 2010. – 200 с.
6. Про державну підтримку сільського господарства України : Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV: станом на 04.02.2009 р. / Верховна Рада України. –

Держава та регіони

- К. : Парлам. вид-во, 2009. – № 26. – С. 323.
7. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII: станом на 25.12.2008 р. / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – № 19. – С. 257.
 8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року : Закон України від 18.10.2005 р. № 2982-IV: станом на 18.10.2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 45. – С. 11.
 9. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17.10.1990 р. № 400-XII: станом на 03.03.2005 р. / Верховна Рада України. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – № 16. – С. 259.
 10. Згуровський М.З. Україна у глобальних вимірах сталого розвитку [Електронний ресурс] / М.З. Згуровський // Дзеркало тижня. – 2006. – № 19 (598). – Режим доступу: <http://www.dt.ua/3000/3100/53397/>.
 11. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін. – Х. : Магістр, 2006. – 376 с.
 12. Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя: [пер. с англ.] / Д. Медоуз, Й. Рандерс, Д. Медоуз. – М. : Академкнига, 2007. – 342 с.
 13. Привабливий інвестиційний клімат в Україні як необхідна умова економічного зростання : матеріали круглого столу. – К. : Український національний центр політичних досліджень, 2001. – 56 с.
 14. Програма дій “Порядок денний на XXI століття” (“AGENDA 21”): ухвалена конференцією ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро (Саміт “Планета Земля”, 1992 р.) – К. : Інтелсфера, 2000. – 359 с.
 15. Програма дій з подальшого впровадження “Порядку денного на XXI століття” (Ріо+5) : [пер. з англ.]. – К. : Інтелсфера, 2003. – 58 с.
 16. Статистичний щорічник “Сільське господарство України” за 2008 рік / Держ. ком. статистики України; [за заг. кер. Ю.М. Остапчука]. – К., 2009. – 371 с.
 17. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / [авт.-упоряд.: Г.О. Андрощук, І.Б. Жилияєв, Б.Г. Чижевський, М.М. Шевченко]. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.352.323.2

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ГЕНЕЗИС ВІДНОСИН ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ

Бельська Т.В.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The development of relations between authorities and civil society in Ukrainian lands is analyzed in the article.

Анотація

У статті простежено розвиток відносин між владою та громадянським суспільством на українських землях.

Ключові слова

Влада, громадянське суспільство, відносини влади і громадянського суспільства.

I. Вступ

Причини проблем сучасного громадянського суспільства в окремих країнах і континентах походять з історичного минулого певних народів.

Історія розвитку громадянського суспільства в Україні була предметом вивчення вітчизняних учених, серед них: О. Бабінова, А. Брегеда, А. Колодій, І. Кресіна, В. Нікітін, О. Скрипнюк.

II. Постановка завдання

Мета статті – простежити розвиток відносин між владою та громадянським суспільством на українських землях.

III. Результати

Засади громадянськості формувалися на українських землях у процесі історичного розвитку. Структурні елементи громадянського суспільства є концентрованим вираженням різних параметрів суспільного життя [10, с. 166].

Як слушно зауважує О. Бабінова, прагнення українського народу до свободи та демократії, до вільного життя та вільного волевиявлення – основа його ментальності. Історія свідчить, що як тільки державна влада починала обмежувати свободу українців, тиснути на демократію, припиняла повністю або частково взаємодіяти з громадськістю, позбавляла народ можливості вільно висловлювати свої думки – одразу починались масові народні незадоволення та суспільна криза в державі, яка часто перерос-

тала в повстання та визвольну боротьбу за незалежність [1, с. 7].

Елементи демократії існували на території нашої країни ще з князівських часів. Зачатки громадянського суспільства на території сучасної України почали формуватися ще у VII–V ст. до н. е. На українських землях існували на той час міста-держави: Ольвія, Херсонес, Боспор, Феодосія та інші з різноманітними формами правління.

В IX ст., у період Київської Русі, її основними державними інститутами стали князь, князівська рада та віче (народні збори). Повноваження віча поширювалися на всі функції державної влади, у тому числі на вибори князя, укладання з ним договору та обговорення найважливіших питань суспільно-політичного життя. Вони вирішували питання внутрішньої політики, торгівлі, функціонування грошової системи, приймали документи, обов'язкові для виконання. За М. Грушевським, “народню масу далеко більше цікавлять переміни громадські, ніж зверхньої політики... Вона мало вважала на переміну зверхности, аби заховані були її громадські, економічні інтереси” [4, с. 12]. Отже, для громади важливіші її власні інтереси, ніж інтереси державні. Тим самим М. Грушевський у питанні взаємовідносин влади і громадянського суспільства захищає принцип невтручання влади у справи громадянського суспільства. Він наголошує, що “громада з урядом стояли один проти одного не тільки в період давній” [4, с. 13]. Влада не втручалася у громадське життя: “У нас князівсько-дружинний устрій... залишався чимось зверхнім, досить хистко прив'язаним до народу. Громада зоставалася цілковитим господарем свого ґрунту, своїх справ, і тільки у зверхніх справах стикалася з устроєм княжим” [4, с. 10]. Громада вела самостійне життя у внутрішніх сферах і тільки у зовнішній політиці вступала у взаємовідносини з владою. Принцип невтручання держави у

внутрішні справи громадянського суспільства і спільного вирішення зовнішніх проблем характерний і для сучасних теорій громадянського суспільства.

Народні збори обирали Раду міста, тобто своєрідну допоміжну структуру, яка була постійним виконавчим органом і здійснювала контроль за діяльністю виборних посадових осіб, готувала рішення народних зборів тощо. В ті часи князь вважався “першим слугою” громади. “Князь до того був залежним від віча, що навіть сімейне його життя знаходилося під контролем Галичан” [5, с. 47]. У часи Київської Русі та після її розпаду, крім князівської влади, існували боярські ради, велике значення мали князівські з’їзди та віче у містах.

Боярська рада складалась із представників боярських родів, церковних діячів, воєначальників княжої дружини. Князь, зазвичай, був присутнім на засіданнях ради, тобто рада виступала як дорадчий орган. А інколи, залежно від сили князівської влади, вона виступала як колегальний орган, який вирішував навіть долю князя.

Особливу роль в українському суспільстві відіграла релігія. Об’єднання за релігійними принципами протистояли у 988 р. насильному насадженню християнства князем Володимиром. Однак через кілька століть релігійна православна віра стала надійним способом самоідентифікації українського народу в польсько-литовській католицькій державі – Річ Посполита.

Власне українське громадянське суспільство, що зорганізувалось в епоху Середньовіччя, розвивалось і змінювало свій зміст. Становлення громадянського суспільства на українських землях історично пов’язане з подвійною залежністю: поперше, від західної цивілізації, по-друге, від східної, оскільки із середини XVII ст. більша частина українських земель потрапила в політичну залежність від Росії. Хоча М. Костомаров стверджує, що ця різниця бере свій початок ще за часів Київської Русі. Він виділяє два начала, дві державні традиції, які беруть початок в Київській Русі – начало народоправне і начало єдиновладне. Першу традицію він пов’язував зі слов’янським населенням Південної Русі (українцями), а другу – з особливостями суспільного і державного устрою Північно-Східної Русі (майбутньої Великоросії) [5, с. 45–47].

Важливе значення для формування громадянського суспільства на українських землях відіграла поява міст. У XIV–XVII ст. у Галичині і частині Поділля спостерігається швидке зростання міст, які отримали магдебурзьке право. Органом самоуправління міста був магістрат, який очолював війт. Війт назначався урядом чи королем, інколи

його обирали жителі міста. До магістрату входили жителі міста, які були заможними, впливовими, мали високий соціальний статус і гарну освіту, не молодше 25 років. У XIV–XV ст. почали виникати цехи. Кожний цех мав устав, яким регулювалися не тільки виробничі відносини, а й відносини ремісників як усередині цеху, так і поза ним. Організовані в цехи ремісники мали кодекс поведінки, обряди, цехову “скриньку”, прапор, печатку, знак (так звані “цехи”), герби, цехове вбрання для різних урочистостей (церковні свята, похорони, обіди, засідання) тощо. Діяли цехові суди, спеціальні відзнаки відповідно до профілю ремесла. Разом відзначили члени цехів (“братчики”) релігійні свята, опікувалися церквою. На свої кошти цехи утримували варту, допомагали міській поліції і пожежній службі. Деякі цехи утримували власні крамниці для збуту товарів своїх майстрів. Вони зберігали сильні релігійні риси, беручи на себе турботу про духовні, а не тільки матеріальні сторони життя своїх членів. Так, типова гільдія чи цех прагнули підтримувати високі моральні стандарти поведінки, караючи своїх членів за богохульство, азартні ігри, лихварство тощо. Товариствам дозволялося для виконання статутної мети відкривати окремі установи і підприємства, влаштовувати читання, спектаклі, концерти, базари. Музичний цех у Києві був засновником міського оркестру та музичної школи, що діяла у XVIII ст. Цехи мали своїх представників у магістраті. Мали випадки конфлікти між цехами й купцями та їх організаціями, між шляхтичами й цехами.

На західноукраїнських землях цехи були тісно пов’язані з римо-католицькою релігією, вони діяли, насамперед, серед римо-католицького населення (німців і поляків). Православні українці й вірмени мали утруднений доступ до цехів, лише якщо ставали католиками чи належали до уніатської церкви. На східноукраїнських землях діяли цехи, сформовані з православних ремісників. Не допускали до цехів євреїв, але вони повільно захоплювали деякі ремесла. Там, де існували католицькі цехи, православні українці створювали окремі власні організації, так звані “братства” з членів різних професій та міщан. Братства мали культурно-релігійні цілі, насамперед, національну оборону. Євреї подекуди утворювали власні цехи, отримуючи на це дозвіл центральної чи міської влади.

Таким чином, магдебурзьке право і магістрат були прообразом органу публічної влади – місцевого самоврядування. Цехи стали прикладом інституту громадянського суспільства. Слід відзначити ще одну особливість – цехи об’єднувались за релігійною ознакою, що свідчить про важливість на

цьому етапі релігійних організацій як інституту громадянського суспільства.

Елементи громадянського суспільства можна спостерігати і в сільській общині. Селяни об'єднувалися в сільські общини. Вони обирали зі свого середовища отаманів, старшин та інших громадських активістів.

Особливе місце у становленні рис громадянського суспільства належить козацтву. В козацькі часи прикладами демократичного управління була виборність гетьманської та січової адміністрацій. Елементи колегіальності були присутні і в церкві, оскільки священики обиралися громадою. В епоху Середньовіччя скликалися єпархіальні з'їзди, в яких брали участь як священики, так і багаті миряни. Підтвердженням цьому є думки Клавдіуса Рона, англійського резидента в Петербурзі в 1736 р., який писав: "Запорожці приймають в своє братство в цілому всіх, без різниці в національності, якщо ті приймають греко-католицьку віру і погоджуються пройти семирічне випробування перед присвоєнням звання рицаря" [11]. Захист своєї православної віри об'єднав козаків у боротьбі проти поляків-католиків і турків-мусульман.

Козацькі осередки стали зародками організацій громадянського суспільства. В записках Г.Л. де Боплана зазначається: "Лаштуючись у похід, вони (козаки) обирали воєначальника, якого називали кошовий отаман, тобто похідний командир, влада якого була абсолютною і неподільною так, як і належить воєначальникові. Та після походу він знову був рівний із козаками, а крім того, звітував про свої дії – пояснював, яких він допустився помилок, тримав відповідь, чому не вдалися ті чи інші його задуми..." [2, с. 118].

Найповніше ідеї громадянського суспільства знайшли своє відображення в Конституції Пилипа Орлика 1710 р. Хоча ця Конституція не була впроваджена в життя, вона має велике значення, як документ, що вперше в історії України зафіксував принципи державотворення. "Гетьманська влада мала бути обмежена і постійною участю в управлінні генеральної старшини, і генеральною радою; обмеження стосувалися адміністрації, суду, виборів старшини, фінансів. Тричі на рік належало збирати сейм із полкової та сотенної старшини, депутатів і послів від запорізького війська. Передбачалася суворо окремішність державного скарбу від коштів, що виділялися з розпорядження гетьмана. Значне місце відводилося демократичним правам усіх станів суспільства, особливо козацтва, а також правам міст" [3, с. 152–155].

Для козацької ментальності характерною є перевага цінностей особистої свободи порівняно з обов'язками перед владою. Тому

пізніше, в період Руїни саме принцип виборності відіграв фатальну роль у розвалі Козацької держави [7, с. 23].

Ставлення громадян до держави та її інститутів проявляється через власність, сім'ю, об'єднання в різні групи та організації. Кожна людина так чи інакше пов'язана з функціонуванням певного об'єднання, що сприяє її громадській активності. У зв'язку із цим український просвітник і поет Г. Сковорода висунув ідею суспільної цінності людей. Ці ідеї близькі до думок, сформульованих західноєвропейськими мислителями, щодо формування та розвитку громадянського суспільства.

У XIX – на початку XX ст. починається розвиток громадського руху в Галичині і дещо пізніше в Наддніпрянській Україні, зосереджуючись переважно на просвітницькій роботі. Визначні українські вчені цього періоду М. Грушевський, М. Драгоманов, Б. Кістяківський, І. Франко, М. Шаповал присвятили свої праці теорії громад, громадського життя. В реальному житті існували різноманітні об'єднання – громади, общини, ордени, товариства, братства, з'являються політичні партії, що будуються на міцній ідеологічній основі, на спільних інтересах і потребах. Основою для виникнення стійкої спільноти є наявність спільних інтересів, цінностей, мети, ідеології, способу мислення. Поштовхом для створення українських політичних партій та громадських об'єднань стала діяльність таємного Кирило-Мефодіївського товариства, до якого належали відомі громадські діячі того часу – М. Костомаров, П. Куліш, Т. Шевченко та ін.

Нині процеси формування в Україні громадянського суспільства та становлення незалежної держави відбуваються паралельно. Інститути громадянського суспільства намагаються ефективно використовувати досвід демократичних країн у питанні відносин влади і громадянського суспільства.

Прогрес суспільного розвитку в Україні стане можливим за умови використання здобутків громадянського суспільства. Світовий досвід переконливо свідчить, що налагодження відносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства створює необхідні умови для наближення влади до населення, функціонування дійової системи управління.

Характер відносин публічної влади і громадських організацій в Україні формувалася під впливом ряду чинників. Головними з них були: демократичність влади, повага до прав і свобод громадян.

До початку 1990-х рр. влада не сприймала серйозно інститути громадянського суспільства. Водночас лише окремі інститути громадянського суспільства заявили про себе як про серйозних учасників суспільно-

політичних процесів, що відбувалися в країні.

Посилення антидемократичних тенденцій спостерігається на початку XXI ст. Період 2001–2004 рр. був позначений особливим загостренням відносин між існуючою владою та організаціями громадянського суспільства. Після подій 2004 р. з'явилася надія на те, що влада принципово змінить своє ставлення до громадянського суспільства, перейшовши до реального партнерства. Нова влада задекларувала нові підходи до співпраці з організаціями громадянського суспільства, які полягали у підтримці його розвитку, врахуванні його ініціатив. У 2005 – на початку 2006 рр. владними інститутами було здійснено певні практичні кроки в цьому напрямі. Відбувся перехід частини представників інститутів громадянського суспільства до центральних органів влади.

З початку 1990-х рр. зростає кількість організацій громадянського суспільства. На основі аналізу статистичних даних, результатів соціологічних досліджень відслідковується динаміка, тенденції та основні проблеми становлення мережі організацій громадянського суспільства.

Згідно з рейтингами незалежних міжнародних організацій, показники розвитку громадянського суспільства в Україні останніми роками значно поліпшилися та виглядають краще, ніж в інших пострадянських державах. Наприклад, за оцінкою авторитетного рейтингу міжнародної незалежної організації Freedom House, Україну тривалий час за рівнем політичних прав і громадянських свобод характеризували лише як “частково вільну” державу. У 2005–2009 рр. її рейтинг піднявся та утримувався на рівні оцінки “вільної” країни (єдиної на пострадянському просторі, крім країн Балтії) [9].

У межах іншого дослідження Freedom House – “Nations in Transit” – оцінювання різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від семи (найгірша) до одного (найкраща) бала. Показово також, що рейтинг розвитку громадянського суспільства “Nations in Transit” в Україні (2,75 балів) кращий, або значно кращий, ніж в інших пострадянських країнах (крім країн Балтії). Аналогічний показник за 2008 р. становить: в Азербайджані – 5,25 бала; Білорусі – 6,50 бала; Вірменії – 3,50 бала; Грузії – 3,50 бала; Казахстані – 5,50 бала; Киргизстані – 4,50 бала; Молдові – 3,75 бала; Російській Федерації – 5,50 бала; Таджикистані – 5,50 бала; Туркменістані – 7,00 бала; Узбекистані – 7,00 бала [9].

На сьогодні правові та організаційні основи реалізації права на свободу об'єднання регулюються Законом України “Про об'єднання громадян”, який застарів і не

відповідає європейським стандартам у сфері діяльності інститутів громадянського суспільства. Чинне законодавство робить складною процедуру державної реєстрації громадських організацій, обмежує їх діяльність за територіальною ознакою, воно неузгоджене з міжнародними правовими актами.

Важливим документом, що з'явився наприкінці 2007 р. стала “Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р.

Суттєвим позитивним чинником, що має сприяти відкритості у діяльності організацій громадянського суспільства та інформуванню про неї громадян, стало відкриття Міністерством юстиції України у березні 2009 р. на своєму веб-сайті “Єдиного реєстру громадських формувань”.

Незважаючи на певні позитивні зрушення у відносинах між владою та інститутами громадянського суспільства, існує цілий ряд проблем. Серйозною проблемою залишається те, що українці не дуже довіряють організаціям громадянського суспільства та недостатньо розуміють їх роль у суспільстві. Низьким залишається рівень залучення громадян до діяльності інститутів громадянського суспільства.

Значну роль у співпраці з владою відіграє суб'єктивний чинник. Інститути громадянського суспільства, які мають в органах влади осіб, причетних до їх заснування чи попередньої діяльності, мають вищі шанси бути залученими до співпраці. Слід також відзначити, що формування громадянського суспільства в Україні відбувається в умовах відсутності ціннісної системи. Всі ці фактори здійснюють суттєвий негативний вплив на формування громадянського суспільства. В результаті відносини громадянського суспільства і держави мають ситуативний характер і не в змозі задовольнити інтереси суспільства.

IV. Висновки

Підсумовуючи вищесказане, слід відзначити, що в період демократичного транзиту в Україні відбувається становлення відносин між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Зростає кількість організацій громадянського суспільства, розширюється сфера їх діяльності, вдосконалюється нормативно-правова база. Одночасно існують тенденції, які містять у собі загрозу для розвитку громадянського суспільства.

Література

1. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец.

- 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О.О. Бабінова. – Х., 2004. – 16 с.
2. Боплан де Г.Л. Опис України / Г.Л. де Боплан // Меріме П. Українські козаки та їхні останні гетьмани. Богдан Хмельницький / П. Меріме; [пер. з франц., приміт. та передм. Я.І. Кравця]. – Л.: Каменяр, 1990. – 301 с.
 3. Брегеда А.Ю. Основи політології: навч. посіб. / А.Ю. Брегеда. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2000. – 312 с.
 4. Грушевський М. Вступний виклад з історії України-Руси / М. Грушевський // М. Грушевський і Західна Україна. – Л., 1995. – 432 с.
 5. Костомаров Н. Две русские народности [Електронний ресурс] / Н. Костомаров // Основа. – СПб., 1861. – № 3. – С. 33–80. – Режим доступу: <http://www.risu.org.ua/ua/library/books/mkostomarov/33654>.
 6. Лациба М.В. Чому нам потрібен новий закон "Про громадські організації" / М.В. Лациба, О.Ю. Вінніков, М.М. Слюсаревський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К., 2008. – С. 6.
 7. Левченко Н.В. Национальная идея как матрица государственного строительства в Украине / Н.В. Левченко // UNIVERSITATES. Наука и просвещение. – 2009 – № 3. – С. 20–27.
 8. Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи / Аналітична доповідь Центру Разумкова // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 6. – С. 3–42.
 9. Опалько Ю. Розвиток громадянського суспільства в Україні: відповідність стандартам Ради Європи: аналітичний звіт відділу стратегій розвитку громадянського суспільства та протидії корупції [Електронний ресурс] / Ю. Опалько. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/May2009/14.htm>.
 10. Цветков В.В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: монографія / В.В. Цветков, І.О. Кресіна, А.А. Коваленко. – К.: Ін Юре, 2003. – 496 с.
 11. Шпиталь Г. Военная педагогика на Запорожской Сечи [Електронний ресурс] / Г. Шпиталь. – Режим доступу: <http://www.totalwars.ru/index.php/istoriya/voennaya-pedagogika-na-zaporojskoj-sechi.html>.

УДК 351:331.5

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ ТА ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Міненко В.Л.

кандидат наук з державного управління, доцент
директор Харківського обласного центру зайнятості

Annotation

In the article normative-legal and organizational frameworks of adjusting of social-labour relations are generalized in the sphere of realization of labour activity of population. Approaches are definite to perfection of the system of the organizational-right providing of the state adjusting of market of labour and employment of population.

Анотація

У статті узагальнено нормативно-правові та організаційні засади регулювання соціально-трудова відносин у сфері реалізації трудової активності населення. Визначено підходи до вдосконалення системи організаційно-правового забезпечення державного регулювання ринку праці й зайнятості населення.

Ключові слова

Ринок праці, зайнятість населення, організаційно-правове забезпечення державного регулювання ринку праці й зайнятості.

І. Вступ

З перших років незалежності України проблемам регулювання соціально-трудова відносин у сфері реалізації трудової активності населення приділялась значна увага. В умовах сучасного етапу соціально-економічного розвитку країни державне регулювання ринку праці та зайнятості населення здійснюється на основі достатньо розвинутої системи організаційно-правового забезпечення, складові якого формувалися в різні історичні періоди, які не завжди узгоджені між собою та не повною мірою відповідають міжнародним нормам і стандартам.

Проблеми державного регулювання ринку праці і, зокрема, формування його органі-

заційно-правового забезпечення досліджувались у працях провідних вітчизняних і зарубіжних учених в галузі економіки праці та державного управління: П. Василенка, В. Васильченко, О. Грішньої, Л. Дідківської, Г. Завіновської, А. Колота, Е. Лібанової, В. Онікієнка, В. Петюха, Л. Шевченко та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення нормативно-правових і організаційних засад державного регулювання ринку праці й зайнятості населення та визначення підходів до вдосконалення системи його організаційно-правового забезпечення.

III. Результати

Правове забезпечення є однією з основних умов забезпечення державного регулювання зайнятості. Так, головним державним документом, у якому задекларовані основні права і свободи громадян у сфері праці є Конституція України [4]. У статті 43 дається загальне визначення цього права і передбачається ряд гарантій його здійснення. Зокрема, в Конституції стверджується, що кожен громадянин має право на працю, яке включає можливість заробляти собі на життя працею і гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності.

Водночас цією статтею забороняється використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їх здоров'я роботах, а також примусова праця. Право користуватися викладеними правовими нормами і свободами іноземцям та особам без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, надає ст. 26 Конституції України.

Відповідно до ст. 46 Основного закону, надається право на соціальний захист громадян, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття в незалежних від них обставинах, а також у старості та інших випадках, передбачених законом. У Конституції України зазначається, що це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Конституційні права громадян у сфері праці, механізм їх реалізації і визначення основних понять відображені в Кодексі законів про працю України [2].

Важливим правовим документом, який забезпечує правове регулювання зайнятості в усіх її аспектах, включаючи і безробіття, є Закон України "Про зайнятість населення" [6], прийнятий Верховною Радою УРСР 01.03.1991 р. серед перших ринкових законів. Відповідно до цього Закону, реєстрація громадян як безробітних почалася з

01.07.1991 р., тобто в Україні офіційно було визначено фактичне існування ринку праці.

В основу Закону України "Про зайнятість населення" покладено два основні міжнародні принципи зайнятості населення, які відображені в Конституції України, перше з них – це виключне право громадян розпоряджатися своїми здібностями до праці; виключається примусова праця, крім випадків, визначених законом. Другий принцип полягає у відповідальності держави за створення умов для реалізації права на працю.

Згідно з рекомендаціями МОП, у Закон України "Про зайнятість населення" постійно вносяться зміни і доповнення. Так, наприклад, відповідно до міжнародних норм, визначення "безробітний" уточнено до "зареєстрований безробітний" і запропоновано таку редакцію: "Зареєстрованими безробітними визначаються працездатні особи працездатного віку, які не мають роботи й заробітку, не займаються іншою, передбаченою законодавством діяльністю з метою отримання доходу, звернулись до державної служби зайнятості за сприянням у працевлаштуванні, зареєстровані в ній, готові та здатні приступити до підходящої роботи" [6]. Таке визначення безробітних значно краще кореспондується з відповідними нормами МОП.

Відповідно до цього Закону (ст. 26), працівникам, які втратили роботу у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці, надаються особливі гарантії, які полягають у тому, що звільненому працівникові надається статус безробітного і право на одержання допомоги по безробіттю.

У статті 5 Закону передбачаються додаткові гарантії зайнятості для окремих категорій населення. Це стосується неконкурентоспроможних осіб працездатного віку, для яких на підприємствах незалежно від форм власності встановлюється відповідна квота для працевлаштування цих осіб.

Розділ III Закону України "Про зайнятість населення" присвячений регулюванню та організації зайнятості населення. У статті 13 цього розділу з метою створення умов для повного здійснення громадянами права на працю передбачається проведення державою заходів інвестиційної та податкової політики, спрямованої на раціональне розміщення продуктивних сил, підвищення мобільності трудящих, організацію нових технологій, заохочення підприємництва, створення малих підприємств і застосування гнучких режимів праці та праці вдома, інші заходи, які сприяють збереженню і розвитку робочих місць. При цьому мають бути забезпечені права й інтереси працівників на виробництві та вдосконалення законодавства про зайнятість населення і працю.

Цей Закон забезпечує правові основи комплексного підходу до проблем регулювання зайнятості: поряд із забезпеченням законодавчого регулювання зайнятості населення в усіх її аспектах передбачається: проведення аналітичних та наукових досліджень структури економіки, прогнозування подальших змін якості і розподілу робочої сили, регулювання залучення та використання іноземної робочої сили в Україні шляхом квотування й ліцензування, сприяння створенню додаткових робочих місць; та визначається основний механізм, за допомогою якого впроваджуються комплекс заходів державного сприяння зайнятості, державна та територіальні програми зайнятості.

В Україні сформувалася служба зайнятості як централізована державна система на правовій основі Закону України "Про зайнятість населення" і на базі широко розгалуженої державної служби працевлаштування з використанням її матеріально-технічної бази, системи обліку і кадрового складу працівників.

Під час створення служби зайнятості враховувалися світовий досвід і міжнародні норми. Державна служба зайнятості була створена у 1990 р. Її обов'язки й права були визначені ст. 19 Закону України "Про зайнятість населення".

Головними функціями служби зайнятості є:

- аналіз ринку праці та інформування про його стан;
- трудове посередництво і сприяння роботодавцям у забезпеченні підприємств робочою силою, а громадянам – в одержанні роботи;
- регулювання ринку праці, яке здійснюється як через трудове посередництво, так і через реалізацію програм профорієнтації, а також сприяння зайнятості;
- допомога безробітним, яка включає в себе як попередні функції, так і матеріальну підтримку на період безробіття;
- безпосередня участь у розробці і реалізації державних і територіальних програм зайнятості;
- безпосередня участь у реалізації державної політики зайнятості тощо [1].

Важливим законом України, який визначає правові основи регулювання соціального захисту безробітних є Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" [5]. Закон визначає правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття як систему прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає забезпечення матеріальних виплат застрахованим особам у разі безробіття з незалежних від них обставин, а також фінансування соціальних пос-

луг за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Державний фонд сприяння зайнятості населення, який діяв до 01.01.2001 р., було підпорядковано Державному центру зайнятості. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є незалежною самостійною структурою.

Така підпорядкованість має як позитивні, так і негативні аспекти в державному регулюванні ринку праці й соціального забезпечення безробітних.

До позитивних аспектів відносяться:

- неможливість використання коштів Фонду будь-яким органом не за цільовим призначенням;
- більш дієвий механізм збору страхових внесків до Фонду;
- високий рівень обмеженості можливих зловживань у корисних цілях коштами Фонду.

До негативних аспектів відносяться значна обмеженість оперативного коригування перерозподілу коштів між статтями в разі виробничої потреби в цьому.

Окремі напрями державного регулювання ринку праці регламентуються Законом України "Про оплату праці", "Про колективні договори і угоди", "Про охорону праці", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про колективні трудові спори", Господарський кодекс України. На вдосконалення механізму регулювання ринку праці спрямовані спеціальні постанови Кабінету Міністрів України та накази Міністерства праці і соціальної політики України.

Крім законодавчих актів, які регулюють зайнятість населення, прийнято ряд нормативних актів, які конкретизують, регламентують і визначають механізм діяльності державних органів з окремих питань ринку праці.

Окремі питання державного регулювання зайнятості населення регулюються наказами Міністерства праці та соціальної політики України. До них відносяться такі, як: "Порядок надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової, її виплати для організації безробітними підприємницької діяльності", "Порядок надання матеріальної допомоги безробітному та непрацездатним особам, які перебувають на його утриманні", "Допомоги на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні" тощо.

Щодо проблеми розбіжностей міжнародної і національної нормативних баз, треба зазначити, що згідно із ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного

законодавства України [4]. Ратифікована Верховною Радою України Конвенція МОП "Про статистику праці" передбачає, що під час розробки або перегляду понять, визначень і методології, які використовуються при зборі, обробці та публікації статистичних даних про працю, держави – члени МОП мають врахувати останні норми та основоположні принципи, що встановлюються під егідою МОП [3].

Однак, як показали дослідження, регулювання трудових відносин в Україні потребує подальшого вдосконалення. Це пов'язано з:

- недосконалістю законодавства в соціально-трудої сфері і, зокрема, скоординованості його змісту з господарським, бюджетним, міграційним, податковим законодавством;
- відсутністю умов правової орієнтації поведінки суб'єктів соціально-трудої відносин. Так, у Законі України "Про зайнятість населення" з метою забезпечення додаткових гарантій зайнятості особам, які потребують соціального захисту і не здатні на рівних умовах конкурувати на ринку праці, передбачено бронювання на підприємствах, установах, організаціях до 5% загальної кількості робочих місць для прийому на роботу цих осіб: по-перше, такі примусові заходи суперечать принципам ринкової економіки; по-друге, не визначені основи правової поведінки цих підприємств у тому випадку, коли служби зайнятості не направляють зовсім або у відповідній кількості неконкурентоспроможних осіб на заповнення 5%-ї квоти;
- відсутністю нового Трудового кодексу України, у зв'язку з чим діє Кодекс законів про працю, прийнятий ще за радянської влади, в який постійно вносяться зміни і доповнення, що ускладнює соціально-трудої відносини, особливо в умовах глобалізаційних процесів.

Як зазначалось, у нормативно-правовій базі України, що регламентує трудові і соціально-економічні відносини, є багато норм, положень, вимог, які не повною мірою відповідають розвитку ринку в сучасних умовах. Про це свідчить прийняття відповідних підзаконних актів, які вказують на недоліки, протиріччя, правові колізії. Саме це зумовлює необхідність удосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання ринку праці і зайнятості населення, його соціального захисту й підтримки.

Вдосконалення нормативно-правових заasad у сфері ринку праці, перш за все, має бути спрямовано на регламентування ролі держави у сприянні зайнятості населення. Термін "сприяння" зайнятості в умовах ринкового середовища найбільш точно харак-

теризує мету і зміст діяльності держави, її інститутів на ринку праці.

Виходячи із цього, в законі мають знайти відображення питання державного регулювання, зокрема, створення економічних передумов зайнятості населення шляхом розробки й реалізації економічної політики, спрямованої на розвиток і збереження конкурентних (високоєфективних) робочих місць. Тобто метою цієї групи правових норм має бути регламентація діяльності держави, її інститутів щодо використання економічних регуляторів розширення попиту на конкурентоспроможну робочу силу; тісного поєднання загальної економічної політики (перш за все, її інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, зовнішньоекономічної, бюджетної складових) із політикою зайнятості, соціального захисту й підтримки населення, формування умов і можливостей забезпечення високої якості життя.

Наступний напрям удосконалення правових норм державного регулювання ринку праці й зайнятості охоплює забезпечення суб'єктів на ринку праці:

- повною та оперативною інформацією про наявність вакантних місць з їх технічною і технологічною характеристикою та про осіб, які шукають роботу;
- сприятливими умовами щодо підвищення власної конкурентоспроможності на ринку праці;
- працевлаштуванням безробітних на робочих місцях, що створюються за рахунок дотацій роботодавцям із Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття, у тому числі працевлаштуванням осіб, які потребують соціального захисту.

До необхідної групи правових норм підвищення ролі держави в регулюванні ринку праці й зайнятості, на нашу думку, відноситься створення державної системи моніторингу, аналізу і прогнозування потреб економіки, як країни в цілому, так і окремих її регіонів у кадровому забезпеченні.

IV. Висновки

Таким чином, аналіз нормативних, правових і організаційних засад регулювання ринку праці й зайнятості населення, що функціонують у сучасних умовах розвитку України, дав змогу зробити узагальнення, висновки і пропозиції, які полягають у такому:

- чинні нормативні, правові та організаційні засади регулювання соціально-трудої відносин у сфері ринку праці й зайнятості мають серйозну конституційну і правову основи. Визначені конституційно права і свободи громадян у сфері праці та відпочинку, передбачення гарантії та механізму здійснення захисту, соціальної підтримки і допомоги знайшли відображення у багатьох пра-

вових актах, зокрема: Кодексі законів про працю України, Законах “Про зайнятість населення”, “Про загальнообов’язкове соціальне страхування на випадок безробіття”, “Про оплату праці”, “Про соціальне партнерство” та ін.;

- на правовій основі Закону України “Про зайнятість населення” сформована в Україні централізована державна система регулювання зайнятості з розгалуженою в країні державною службою зайнятості.

Для забезпечення гарантій зайнятості й соціального захисту всіх верств населення незалежно від сфери діяльності і форми власності суб’єктів підприємництва створені передумови для формування матеріальної бази у вигляді Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття;

- в сучасних умовах нормативно-правова база, що регламентує соціально-трудові відносини на ринку праці та в сфері зайнятості не повною мірою відповідає вимогам адаптації України до світового економічного простору, вона більше спрямована на наглядові та контрольні функції, водночас соціально-економічні та організаційно-управлінські важелі використовуються обмежено і не комплексно, що не забезпечує ефективність державного управління взагалі та у трудовій сфері зокрема;
- законодавчі і нормативні документи, які стосуються регулювання ринку праці й зайнятості населення переважно відповідають міжнародним нормам. Однак, якщо міжнародним договором або угодою, які укладені з Україною, встановлені інші правила, ніж передбачені вітчизняним законодавством у сфері ринку

праці й зайнятості, то застосовуються правила міжнародних договорів і угод;

- у сучасних умовах необхідне підвищення правової ролі держави в сприянні зайнятості населення і, перш за все, на основі відображення в законодавчих актах і нормативних документах питань державного регулювання економічних передумов, які б сприяли розробці і реалізації державної економічної політики (інвестиційної, фінансово-кредитної, податкової, зовнішньоекономічної, бюджетної, розвитку національного виробництва тощо), в тісній взаємодії з політикою зайнятості з формування умов та можливостей забезпечення високої якості життя.

Література

1. Завіновська Г.Т. Економіка праці : навч. посіб. / Г.Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2003. – 300 с.
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. – К. : Атіка, 2000. – 96 с.
3. Конвенции и рекомендации: приняты Международной конференцией труда : в 2 т / Международная организация труда. – Женева, 1991. – Т. 2: 1957–1990. – 531 с.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
5. Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 11.01.2001 р. № 2213-III // Вісник Верховної Ради України. – 2001. – № 11. – Ст. 47.
6. Про зайнятість населення : Закон України від 01.03.1991 р. № 803-XII // Вісник Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.77

ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Авраменко Н.В.

кандидат медичних наук, доцент
Запорізький медичний університет

Annotation

The role of the system of health protection is considered in providing of the proper standard of living of citizens, objective and subjective reasons which interfere with the improvement of administrative practice in this sphere are resulted, strategic priorities of development of medicine are given in the article.

Анотація

У статті розглянуто роль системи охорони здоров'я в забезпеченні належного рівня життя громадян, наведено об'єктивні та суб'єктивні причини, які заважають удосконаленню управлінської практики у цій сфері, визначено стратегічні пріоритети розвитку медицини.

Ключові слова

Система охорони здоров'я в Україні, Всесвітня організація охорони здоров'я, бюджетна модель охорони здоров'я, амбулаторно-поліклінічна і стаціонарна медична допомога, трансформаційні перетворення, стримання негативних тенденцій стану здоров'я населення, лікарні, відомчі лікарі.

I. Вступ

Система охорони здоров'я відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні належного рівня життя громадян. Показник здоров'я людини є одним із чинників суспільного розвитку тієї чи іншої країни. Тому медичне забезпечення громадян – одна з найважливіших внутрішніх функцій сучасної держави.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити організаційні аспекти державного управління системою охорони здоров'я в Україні.

III. Результати

Медична галузь є багаторівневою функціональною керованою системою, яка створена і використовується суспільством для здійснення всього комплексу соціальних і медичних заходів, що спрямовані на охорону та зміцнення здоров'я кожної людини та населення країни в цілому.

Слід зазначити, що система охорони здоров'я в Україні має велику кількість об'єктивних та суб'єктивних проблем, які заважають вдосконаленню управлінської практики в цій сфері. Так, за даними, наведеними фахівцями Лабораторії законодавчих ініціатив, Україна за інтегральним критерієм Всесвітньої організації охорони здоров'я (рівнем медичного забезпечення) знаходиться на 60-му місці у світі, за витратами на охорону здоров'я в розрахунку на одного жителя Україна посідає 111-те місце серед 191 країни світу та 8-ме – серед країн СНД. Водночас в Україні на 100 тис. населення припадає 455 лікарів, що є одним із найвищих показників у світі.

Таким чином, можна погодитися зі твердженням про те, що впродовж багатьох років розвиток вітчизняної системи охорони здоров'я відзначався екстенсивним характером, який полягав у постійному збільшенні кількості стаціонарних ліжок і лікарів. До ключових проблем, вирішення яких сприятиме оптимізації системи державного управління охороною здоров'я України, сучасні автори також відносять недостатнє фінансування галузі й нераціональне використання наявних коштів, диспропорцію в розвитку амбулаторно-поліклінічної і стаціонарної медичної допомоги, незадовільні зв'язок і наступність в їх наданні [4].

Як влучно зазначив О. Смотров, донедавна система охорони здоров'я в Україні відповідала бюджетній моделі охорони здоров'я, для якої пріоритетними були владні способи регулювання переважної кількості правовідносин, пов'язаних з організацією й наданням медичної допомоги населенню. На цьому тлі механізм вирішення проблеми гарантування якісної й ефективної медичної допомоги не може повною мірою відповідати потребам сьогодення і задовольняти інтереси як громадян, так і суб'єктів надання медичної допомоги [5]. При цьому система управління медичною галуззю в Україні зна-

чною мірою успадкована від часів Радянського Союзу, в ній існують чітка ієрархія та обмеження повноважень щодо вироблення політики охорони здоров'я на регіональному та муніципальному рівнях.

До системи органів державного управління охорони здоров'я входять Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, Рада Міністрів АРК, місцеві державні адміністрації (управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, відділи охорони здоров'я районних державних адміністрацій).

Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення комплексних і цільових програм; створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я; укладає міжурядові угоди та координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України), до основних завдань якого належать:

- розробка пріоритетних напрямів діяльності національної служби охорони здоров'я;
- забезпечення гарантованого рівня кваліфікованої медичної допомоги населенню установами охорони здоров'я всіх форм власності;
- здійснення заходів щодо розвитку профілактичного напрямку в охороні здоров'я населення;
- формування здорового способу життя;
- забезпечення надання державними установами охорони здоров'я загальнодоступної, як правило, безкоштовної, висококваліфікованої медичної допомоги населенню;
- розробка прогнозу та показників розвитку національної служби охорони здоров'я, пов'язаних зі змінами власності;
- охорона материнства і дитинства тощо.

Для вирішення найважливіших завдань діяльності і розвитку охорони здоров'я у МОЗ України створюється колегія, рішення якої проваджуються в життя наказами Міністра.

Рада Міністрів АРК і місцеві державні адміністрації реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я в межах своїх повноважень. Так, місцеві державні адміністрації здійснюють загальне керівництво закладами охорони здоров'я, які перебувають у сфері їх управління, їх матеріально-фінансовим забезпеченням, організують роботу медичних закладів із надання медичної до-

помоги населенню, здійснюють заходи щодо попередження інфекційних захворювань, епідемій, епізоотій та їх ліквідації тощо.

Державні функції в галузі охорони здоров'я здійснюють також інші органи, які мають у своєму віданні установи охорони здоров'я. До таких органів, зокрема, належать Міноборони України, МВС України, Служба безпеки України, Мінтранс України. Ці органи визначають структуру управління відомчими установами охорони здоров'я.

Виконання основних принципів державної політики у сфері організації виробництва лікарських засобів і забезпечення цією продукцією населення та закладів охорони здоров'я покладено на МОЗ України.

Органи місцевого самоврядування беруть активну участь у реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я населення. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначається, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у цій сфері входять: управління установами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування в закладах освіти, культури, фізкультури та спорту, оздоровчих установ, що належать територіальним громадам; забезпечення в межах наданих їм повноважень доступності та платності медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення згідно із законом розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку та вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреб у підготовці спеціалістів для них, організація роботи по підвищенню кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення ліками та виробами медичного призначення; реєстрація згідно із законодавством статутів (положень) розміщених на відповідній території установ охорони здоров'я незалежно від форм власності; внесення пропозицій у відповідні органи щодо ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я [1; 2].

Безпосередню охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-профілактичні, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні та інші заклади охорони здоров'я.

Систему медичних закладів, створену за радянських часів, усе ще не оптимізовано відповідно до кількості населення та його попиту на медичні послуги. До закладів охорони здоров'я належать лікарні, поліклініки, спеціалізовані диспансери, пологові будинки, санітарно-епідеміологічні центри, станції

швидкої медичної допомоги, медико-санітарні частини установ і закладів та ін.

Базовою ланкою практичної медицини є лікарні. За галузевою належністю можна виділити відомчі лікарні та лікарні, що входять до системи МОЗ України; за територіальною ознакою – районні, міжрайонні, міські, обласні лікарні [1].

Проте в умовах монопольного панування державної власності на заклади охорони здоров'я і централізованої адміністративно-командної системи управління в цій сфері заклад охорони здоров'я є підрозділом системи охорони здоров'я, який функціонує відповідно до чисельних відомчих нормативно-правових актів та забезпечує виконання планових завдань тощо [3]. Враховуючи те, що переважна більшість закладів охорони здоров'я була створена відповідними органами державної влади і лише останнім часом почали з'являтися медичні заклади, засновані громадянами та юридичними особами [3], можна дійти висновку, що вказана негативна особливість управління охороною здоров'я в Україні ще не є подоланою.

Наявна потреба у спрямованості теорії та практики державного управління на реформування сфери охорони здоров'я в Україні зумовлює оновлення механізмів державного управління галуззю, вимагає наукового обґрунтування та практичного впровадження нових методів управління, які б концентрували зусилля органів державної влади на розв'язанні протиріч й усуненні невідповідностей між фактичними потребами населення в медичній допомозі та послугах і реальними можливостями системи охорони здоров'я щодо якісного задоволення цих потреб в умовах трансформаційних перетворень [4].

IV. Висновки

На сьогодні є необхідним вжиття певних управлінських та організаційних заходів на державному, регіональному рівнях та на міс-

цях, що має привести до стримання негативних тенденцій стану здоров'я населення.

При цьому основні організаційні заходи з боку МОЗ та інших органів виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я, мають включати такі дії:

- посилення профілактичної складової охорони здоров'я;
- поширення інформації про здоровий спосіб життя;
- розвиток первинної ланки надання медичної допомоги;
- зміцнення ресурсного потенціалу медичної галузі;
- підвищення якості надання медичних послуг.

Література

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
2. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення: Указ Президента України від 06.12.2005 р. № 1694/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 3054.
3. Гладун З. Заклад охорони здоров'я: основи правового статусу / З. Гладун // Право України. – 2003. – № 6. – С. 56–62.
4. Долот В.Д. Державне управління стаціонарною медичною допомогою в Україні: стан і тенденції розвитку: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / В.Д. Долот; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 21 с.
5. Смотров О.І. Договір щодо надання медичних послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.І. Смотров; Нац. університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 18 с.

УДК 351.77

ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я

Білинська М.М.

доктор наук з державного управління, професор

Мокрецов С.Є.

кандидат медичних наук, докторант
Національна академія державного управління

Annotation

In the article the legal regulation of protection of reproductive health is investigated; the

row of international documents which determine priorities of public policy in this sphere is analyzed; certain problems of reproductive

health protection and priority directions of public policy of their overcoming are determined.

Анотація

У статті досліджено правове регулювання охорони репродуктивного здоров'я в Україні; проаналізовано ряд міжнародних документів, що визначають пріоритети державної політики у цій сфері; визначено проблеми охорони репродуктивного здоров'я та пріоритетні напрями державної політики щодо їх подолання.

Ключові слова

Охорона репродуктивного здоров'я, державна політика, репродуктивне здоров'я.

I. Вступ

Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, свобода та особиста безпека є вищими соціальними цінностями. Важливе місце серед зазначених особистих немайнових благ посідає, безперечно, здоров'я людини. Визначаючи поняття цього особистого немайнового блага, законодавець виходить із того, що під поняттям "здоров'я" слід розуміти стан повного фізичного, духовного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних дефектів. Саме таке визначення міститься у Статуті Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), воно екстрапольоване до національного законодавства, зокрема в ч. 2 ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Однак здоров'я є поняттям комплексним, яке включає в себе декілька основних складових, зокрема, соматичне, психічне здоров'я тощо. Важливу роль серед усіх різновидів здоров'я людини відіграє її репродуктивне здоров'я, яке дає можливість людині забезпечити відтворення собі подібних і безперервність життя. Але на сьогодні правове регулювання можливостей, які закріплюють за людиною здатність до репродукції та забезпечують здійснення цих прав, є недостатнім та несистематизованим.

Демографічна ситуація в Україні потребує вдосконалення процесу управління соціально-економічними процесами в країні, оптимальної координації діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, комплексного підходу та узгодженості заходів і механізмів щодо забезпечення реформування соціальної сфери й розширення соціальної бази для прогресивних перетворень у суспільстві. Першочерговим є прийняття заходів для поліпшення репродуктивного здоров'я населення. Саме це є одним з основних шляхів подолання демографічної кризи в суспільстві. Воно має бути підтримане всіма гілками влади в державі, органами місцевого самоврядування, а також широкою громадськістю.

В основу написання нашої статті лягли теоретичні розробки Я.Ф. Радиша [1], який

ґрунтовно проаналізував державне управління охороною здоров'я в Україні. Дослідити стан нормативно-правового регулювання допомогла праця Н.Я. Жилки "Аналітичний огляд законодавчого забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в Україні" [2]. Питання децентралізації управління охороною здоров'я були предметом досліджень відомих вітчизняних учених І.В. Рожкової та І.М. Солоненка [3]. Управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в нашій країні широко дослідила М.М. Білинська [4].

Серед інших досліджень варто виділити праці Т. Белавіна, Б. Венцківського, Ю. Вітренка, Р. Моїсеєнка, І. Назарова [5; 6].

Охорона здоров'я належить до тієї сфери державного управління, яка безпосередньо стосується кожної людини. За суспільними оцінками й уявленнями, здоров'я – головний показник соціально-культурного розвитку та якості життя в країні, ефективності системи державного управління в цілому. Саме внаслідок дії цих факторів управляти зазначеною сферою неможливо лише через використання суто адміністративного механізму, що й підтверджується кризовим станом системи охорони здоров'я в Україні. Проблема збереження і покращання репродуктивного здоров'я населення сьогодні дійсно набула державного значення. Народжуваність, по суті, є показником відтворення генофонду нації, який, без перебільшення, визначає майбутнє держави, адже лише за цієї умови можливо забезпечити її повноцінний соціально-економічний розвиток.

II. Постановка проблеми

Мета статті – дослідити правове регулювання охорони репродуктивного здоров'я в Україні, проаналізувати ряд міжнародних документів із цього питання і визначити шляхи і способи вирішення наявних проблем.

III. Результати

Результати аналізу змін населення за останні 10–15 років свідчать про те, що Україна перебуває у стані глибокої демографічної кризи, зумовленої депопуляцією, збільшенням питомої ваги осіб похилого віку і зменшенням середньої тривалості життя. Зазначене негативно впливає на розвиток продуктивних сил, рівень добробуту людей та економічну ситуацію в державі.

Особливе занепокоєння викликає стан репродуктивного здоров'я, яке є невід'ємною складовою здоров'я нації в цілому і має стратегічне значення для забезпечення сталого розвитку суспільства, а отже, й для забезпечення національної безпеки в цілому.

Загальні засади охорони репродуктивного здоров'я знайшли своє закріплення в

Держава та регіони

окремих міжнародних нормативно-правових договорах, зокрема, Загальній декларації прав людини, Конвенції захисту прав і основних свобод людини, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Європейській соціальній хартії тощо. Вперше на міжнародному рівні питання охорони репродуктивного здоров'я та закріплення за людиною репродуктивних прав було відображено у п. 7.2. Програми дій Міжнародної конференції з народонаселення та розвитку (Каїр, 5–13 вересня 1994 р.) та отримало подальший розвиток у п. 95 Платформи дій, що була затверджена за результатами IV Всесвітньої конференції зі становища жінок (Пекін, 4–15 вересня 1995 р.). Певного розвитку це питання набуло із прийняттям Конвенції про захист прав та гідності людини у зв'язку з використанням досягнень біології та медицини (Конвенція про права людини та біомедицину) (ETS-164), Конвенції ООН з елімінації усіх форм дискримінації проти жінок (ст. 16), а також із затвердженням Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи "Про право вільного вибору стосовно сексуальності та репродукції". Окремі законодавчі акти із цього питання існують в Італії, Казахстані, Киргизстані, Молдові.

У Декларації Асамблеї Тисячоліття ООН – "Саміту Тисячоліття" (2000 р.) значна увага приділяється збереженню репродуктивного здоров'я. Серед 40 визначених цілей три мають безпосередній стосунок до вирішення проблем охорони репродуктивного здоров'я: зменшення до 2015 р. на дві третини смертності дітей віком до п'яти років, на три чверті – материнської смертності та обмеження поширення ВІЛ/СНІДу.

В Україні до сьогодні немає єдиного законодавчого акта, який би комплексно та однозначно визначав державну охорону репродуктивного здоров'я, закріплював репродуктивні права людини та забезпечував гарантії їх здійснення, що значно ускладнює процес ефективного державного управління охороною репродуктивного здоров'я.

Головною метою державної політики в Україні, на нашу думку, є досягнення нової якості життя громадян через запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності людини і суспільства. У центрі уваги – людина, задоволення її культурних, духовних та освітніх потреб, надання їй якісних медичних послуг, забезпечення реалізації демократичних прав і свобод.

Основним завданням політики Уряду щодо сім'ї, жінок, дітей та молоді є подолання тенденцій скорочення населення, підтримка інституту сім'ї, державна підтримка народжуваності.

Позитивним наслідком реалізації визначеної мети є затвердження у 2006 р. Державної програми "Репродуктивне здоров'я нації на період до 2015 року" [7]. Відповідною Постановою визначено загальні проблеми державного управління у цій сфері, можливі шляхи їх вирішення, запропоновано певні механізми оптимізації державної політики у сфері охорони репродуктивного здоров'я.

Згідно з цією Постановою, основні проблеми, що виникають у сфері репродуктивного здоров'я, зумовлені:

- незадовільним соціальним становищем громадян, недостатньою увагою до ролі інституту сім'ї, збереження традиційної культури взаємовідносин у сім'ї як основної складової суспільства;
- недостатньою соціальною і правовою захищеністю у сфері праці, відсутністю належного контролю за дотриманням правил і норм охорони праці та техніки безпеки;
- недосконалістю нормативно-правової бази;
- високим рівнем смертності матерів і немовлят, пов'язаним із недостатньою поінформованістю населення щодо здорового способу життя, відповідальної статевої поведінки, планування сім'ї, сучасних стандартів профілактики, діагностики і лікування хвороб репродуктивної системи, а також недостатнім рівнем оснащення сучасним високотехнологічним обладнанням закладів охорони здоров'я та підготовки спеціалістів, що призводить до зниження якості медичної допомоги;
- незадовільним станом здоров'я вагітних жінок, що призводить до збільшення кількості ускладнень під час пологів;
- високим рівнем штучного переривання вагітності (19,1 на 1000 жінок репродуктивного віку), що впливає на фертильність і перебіг наступної вагітності та пологів;
- незадовільним станом здоров'я підлітків, негативний вплив на яке справляють поширення порнографії, пропаганда сексуального насильства, широке рекламування шкідливих звичок (тютюнокуріння, вживання алкоголю, наркотиків);
- високим рівнем безпліддя сімей, що можна віднести до прямих репродуктивних втрат;
- недостатнім рівнем матеріально-технічного забезпечення закладів охорони здоров'я, що надають послуги у сфері репродуктивного здоров'я.

За визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я, репродуктивне здоров'я – це стан повного фізичного, розумового і соціального благополуччя, а не просто відсут-

ність хвороб репродуктивної системи або порушення її функцій [8], тобто репродуктивне здоров'я означає можливість задовільної та безпечної здатності до відтворення. Репродукція (лат. *reproductio*, лат. *re* – префікс, що означає повторення дії, *producere* – виготовляти, виробляти) – розмноження, відтворення клітин або осіб.

Охорона репродуктивного здоров'я визначена ВООЗ на глобальному рівні, як пріоритетна галузь, відповідно до резолюції Всесвітньої Асамблеї ООН з охорони здоров'я (1995 р.).

Каїрська конференція (1994 р.) закликала всі країни до 2015 р. забезпечити загальну доступність служб планування сім'ї на основі наявних систем первинної медико-санітарної допомоги в умовах ширшого комплексу заходів щодо зміцнення репродуктивного здоров'я, які б забезпечували охорону здоров'я жінок до, під час та після пологів, профілактику абортів та їх ускладнень, хвороб, що передаються статевим шляхом, ВІЛ/СНІДу, лікування безплідності та ускладнення після абортів. Програма дій цієї конференції закріплює право чоловіків і жінок на одержання інформації та закликає всі країни до 2015 р. забезпечити універсальний доступ до всього спектра безпечних і надійних методів планування сім'ї та відповідних послуг з репродуктивного здоров'я.

IV. Висновки

Підводячи підсумок, зазначимо, що державна політика України щодо охорони репродуктивного здоров'я має акцентувати увагу, перш за все, на:

- захисті прав та свобод людини і громадянина у сфері охорони репродуктивного здоров'я;
- прийнятті та зміні законів у сфері охорони репродуктивного здоров'я;
- формуванні цільових фондів для охорони репродуктивного здоров'я;
- визначенні структури органів управління у сфері охорони репродуктивного здоров'я;
- встановленні стандартів медичної допомоги та контролі за їх виконанням у сфері охорони репродуктивного здоров'я;
- регулюванні та контролі за ціноутворенням лікарських засобів й імунобіологічних препаратів, що призначені для сфери репродуктивного здоров'я;
- розробці уніфікованих підходів і програм підготовки медичних та фармацевтичних працівників для сфери охорони репродуктивного здоров'я;
- координації діяльності органів державної влади та управління суб'єктів господарювання, суб'єктів державної, комунальної і приватної системи у сфері охорони репродуктивного здоров'я;

- охороні сім'ї, материнства, батьківства та дитинства;
- забезпеченні посилення профілактичної спрямованості медичних послуг щодо збереження репродуктивного здоров'я для кожної цільової групи;
- впровадженні стратегії надання послуг щодо збереження репродуктивного здоров'я лікарями загальної практики та сімейними лікарями;
- розширенні доступу до медичних послуг підлітків, а також сільського населення;
- розробленні та впровадженні новітніх технологій у сфері репродуктивного здоров'я на основі висновків науково-докладної медицини;
- створенні системи підготовки сімейних лікарів і лікарів загальної практики з питань репродуктивного здоров'я та планування сім'ї;
- регулярному інформуванні населення, у тому числі через засоби масової інформації, про поширеність захворювань, які загрожують оточуючим у сфері охорони репродуктивного здоров'я.

При цьому така діяльність має базуватися на таких принципах, як:

- дотримання прав людини і громадянина;
- неможливість насильницького позбавлення репродуктивних властивостей та погіршення репродуктивної функції;
- недопущення дискримінації у сфері реалізації та захисту репродуктивних прав у всіх її проявах;
- заборона приниження людської гідності, у тому числі на підставі статевої належності, здатності до здійснення репродуктивної функції;
- рівноправність чоловіка та жінки, якщо це не суперечить їх біологічній природі;
- конфіденційність при розгляді й вирішенні питань щодо здійснення та охорони репродуктивних прав.

Література

1. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування / Я.Ф. Радиш ; Українська академія державного управління при Президентові України. – К., 2001. – 360 с.
2. Жилка Н.Я. Аналітичний огляд законодавчого забезпечення охорони репродуктивного здоров'я в Україні / Н.Я. Жилка. – К.: Вид-во Раєвського, 2005. – 96 с.
3. Рожкова І.В. Децентралізація управління у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні: монографія / І.В. Рожкова, І.М. Солоненко ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: Фенікс, 2008. – 160 с.
4. Білинська М.М. Державне управління галузевими стандартами в умовах ре-

- формування вищої медичної освіти в Україні / М.М. Білинська ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 248 с.
5. Назарова І.Б. Репродуктивне здоров'я та планування сім'ї : підручник для студ. вищ. мед. закл. освіти I–III рівнів акредитації / І.Б. Назарова, Н.М. Посипкіна. – К. : Медицина, 2007.
 6. Довідник з питань репродуктивного здоров'я / Р. Моїсеєнко, Н. Жилка, Т. Бєлавина, Б. Венцківський, Ю. Вітренко ; [за ред. Н.Г. Гойди]. – К. : Вид-во Раєвського, 2004. – 128 с.
 7. Про затвердження Державної програми “Репродуктивне здоров'я нації на період до 2015 року” : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2006 р. № 1849 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.akon.rada.gov.ua/>.
 8. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.who.in/>.

УДК 351.84

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Лавероненко В.О.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The development of economy status for 2008, macroeconomic disproportions are analyzed, the strategic orienteer of forming of public social policy which is integrated with the tasks of economic development of country is offered in the article.

Анотація

У статті проаналізовано стан розвитку економіки за 2008 р., макроекономічні диспропорції, запропоновано стратегічні орієнтири формування державної соціальної політики, інтегрованої із завданнями економічного розвитку країни.

Ключові слова

Соціальна політика, держава, податкові надходження, Державний бюджет, установа, пенсійна реформа, кошти, державна політика, ринок праці, доходи.

I. Вступ

Соціальна політика як основна складова політики держави офіційно завжди включалася в Україні до числа її найперших пріоритетів. Проте основна проблема соціальної політики в Україні полягає в її хибному сприйнятті як засобу пом'якшення негативних соціальних наслідків активного розвитку ринкової економіки, “компромісного рішення” задоволення соціальних потреб суспільства за рахунок фіскального обмеження сприятливості умов розвитку приватного бізнесу. Як засвідчили події осені 2008 р, орієнтація соціальної політики на здобуття прихильності електорату в умовах прискореного повторення політичного циклу та нехтування цілями розвитку та структурної модернізації, які подекуди вимагали прийняття непопулярних рішень, неспроможна забезпечити стабільність соціально-економічного розвитку. Водночас ситуація, що склалася в економіці

України останніми роками під впливом як світових економічних тенденцій, так і внутрішніх проблем вітчизняної економіки, створила передумови для зміни ситуації.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити процес здійснення державної соціальної політики в Україні.

III. Результати

З 2004–2005 рр. спостерігається суттєве посилення уваги до соціальної політики як в офіційних державних документах і практичних діях державної влади, так і в програмних документах і публічній активності практично всіх політичних сил. Таке посилення є цілком закономірним, зважаючи на те, що після затьожної трансформаційної кризи, яка, поряд з іншим, призвела до глибокого “провалу” в рівні та якості життя населення України, відновлення економічного зростання не продемонструвало належної кореляції з поліпшенням соціальних показників. Економічне зростання супроводжувалося посиленням диференціації доходів між дохідними групами, а також за регіональною та професійною ознаками.

На нашу думку, основна проблема соціальної політики в Україні полягає в її хибному сприйнятті як засобу пом'якшення негативних соціальних наслідків активного розвитку ринкової економіки, “компромісного рішення” задоволення соціальних потреб суспільства за рахунок фіскального обмеження сприятливості умов розвитку приватного бізнесу. Подібний підхід сформував в економічній політиці України певний антагонізм між завданнями економічного та соціального розвитку. Як наслідок, сформувалася тенденція до вирішення нагальних питань соціальної сфери за рахунок відкладення вирішення завдань розвитку.

Зокрема, необхідністю мобілізації бюджетних надходжень на фінансування видатків, що зростають, на соціальні програми було практично заблоковано запровадження податкових інструментів стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності. Чи не найбільш показовою в цьому сенсі є “доля” Закону України “Про інноваційну діяльність”. За залишковим принципом відбувається фінансування бюджетних видатків розвитку.

Побоювання втрати належної динаміки податкових надходжень в короткостроковому періоді є одним із мотивів багаторічного затягування з прийняттям Податкового кодексу України. Неминучість непопулярних складових в процесі реформування системи житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, системи пенсійного забезпечення практично загальмувала реформи у цих сферах [3, с. 89].

Варто наголосити, що життєздатності подібної “антагоністичної” моделі соціальної політики сприяла можливість мобілізації зовнішніх надходжень: активна динаміка експорту, простий доступ до відносно недорогих позичкових ресурсів тощо. Оскільки оцінювання ефективності економічної динаміки здійснювалася, насамперед, з погляду фінансового наповнення фіскальної сфери, негативні структурні зрушення в національній економіці, формування макроекономічних диспропорцій та посилення ризиків дестабілізації залишалися поза сферою уваги політики держави [4, с. 317].

Зокрема, навіть незважаючи на очевидне загострення макроекономічних диспропорцій у 2007–2008 рр.: надмірне зростання короткострокових зовнішніх запозичень, різке погіршення сальдо зовнішньої торгівлі, вибух інфляційних тенденцій, в Україні було продовжено нарощування фіскального вилучення коштів на потреби споживання: у січні – травні 2008 р. видатки Зведеного бюджету України зросли на 46,9% (у 2009 р. – на 20,9%), видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення – на 53,5% (у 2009 р. – на 16%). Водночас частка капітальних видатків у загальній сумі видатків Зведеного бюджету України була найменшою за всі попередні роки і в зазначений період становила 6% (у січні – травні 2007 р. – 7,9%).

Як засвідчили події осені 2008 р., орієнтація соціальної політики на здобуття прихильності електорату в умовах прискореного повторення політичного циклу та нехтування цілями розвитку і структурної модернізації, які подекуди вимагали прийняття непопулярних рішень, не спроможна забезпечити стабільність соціально-економічного розвитку. Соціальний розвиток набув діаметрально протилежного результату. Як за-

значалося у зверненні Президента України до українського народу 08.10.2008 р., “виборчі розрахунки переросли в тотальний соціальний популізм, який призвів до найвищої в Європі інфляції і зниження соціальних стандартів – заробітної плати, пенсії та багатьох інших соціальних програм”.

На наш погляд, підґрунтям для нагромадження системних суперечностей між завданнями економічного та соціального розвитку стали такі чинники;

1. Низька ефективність і надмірна витратність соціальної сфери. Це пов'язано з нереформованістю системи управління, впливом кваліфікованих кадрів через низький рівень заробітної плати, відсутністю механізмів цільового надання соціальних послуг, тривалим недоінвестуванням, а відтак – зруйнованістю основних фондів тощо.

2. Переважно фіскальний характер фінансування соціальної сфери. Нерозвиненість механізмів диверсифікації надання соціальних послуг і стихійність у запровадженні платного сегмента цієї сфери зумовили надмірне фінансове навантаження на державний та місцеві бюджети при розподіленні й низькому контролю за цільовим використанням отримуваних бюджетних коштів.

3. Можливість для суб'єктів господарювання здобуття конкурентних переваг за рахунок нехтування соціальною відповідальністю. Практика соціально відповідального ведення бізнесу досить повільно набувала поширення серед вітчизняних підприємств. Зловживання можливостями повільного збільшення заробітної плати в трудовнадлишкових регіонах чи сегментах ринку праці, збереження несприятливих умов праці, екологонебезпечних способів виробництва нерідко зумовлювали збереження значної конфліктності у відносинах між бізнесом та працівниками, бізнесом і місцевою владою.

4. Відсутність реально діючого ринку праці. Неадекватність механізмів регулювання попиту і пропозиції працівників на вітчизняному ринку праці зумовила структурні деформації в системі професійної підготовки, надлишок фахівців одних та дефіцит інших спеціальностей, виникнення локальних дефіцитів і надлишків працівників в окремих регіонах, а як наслідок – зниження ефективності використання трудового потенціалу нації.

5. Відсутність належної динаміки продуктивності праці. Зростання заробітної плати (а відтак, і соціальних відрахувань), яке суттєво перевищило динаміку продуктивності праці, зумовило прогресуюче вилучення потенційних інвестиційних ресурсів підприємств на потреби поточного споживання, що сформувало умови для відтворення цього

розриву. Водночас заробітна плата значною мірою втратила стимуляційну функцію оцінювання результативності трудової діяльності працівника.

6. Неefективна структура доходів населення. Надмірна частка соціальних трансфертів, динаміка яких не залежить безпосередньо від рівня економічної активності їх одержувачів, не дала змоги встановити належний зв'язок між економічною динамікою та зростанням споживчого попиту. Надто висока диференціація доходів за регіональною та професійною ознаками призводила до сегментації споживчого попиту, виникнення локальних “перегрівів” ринку, що, зрештою, посилювало інфляційний ефект загального зростання доходів.

7. Нерозвиненість механізмів “каналізації” доходів населення в заощадження. Зростаючі доходи, отримувані населенням, навіть ведучи до активного зростання банківських депозитів, де-факто відігравали роль акселератора споживчого кредитування. Зростання інвестиційного кредитування відбувалося значно повільніше, що пригнічувало стимуляційний ефект зростання доходів для економіки країни. На цьому тлі безпосереднє зростання споживчого попиту вело до збільшення потреби в імпорті для його задоволення, що також применшувало стимуляційний ефект цього зростання.

Однак ситуація, що склалася в економіці України останніми роками під впливом як світових економічних тенденцій, так і внутрішніх проблем вітчизняної економіки, створила передумови для зміни ситуації.

По-перше, посилення конкурентних викликів для української економіки загостило важливість максимально ефективного використання доступних ресурсів, у першу чергу людських. Відтак, суттєво посилилась зацікавленість у реалізації потенціалу вітчизняного людського капіталу. Тривалий період недофінансування соціальної сфери зумовив суттєве знецінення цієї складової багатства нації, проте водночас – показав практичну важливість інвестування в людський капітал, зумовивши збільшення як приватних, так і державних вкладень [1, с. 15].

По-друге, ускладнення ситуації в бюджетній сфері як наслідок впливу світової валютно-фінансової кризи восени 2008 р. зумовило необхідність підвищення ефективності бюджетних видатків, у тому числі – на соціальну сферу. Відтак, очікується підвищення “попиту” на методики посилення цільового характеру видатків, зменшення непродуктивних втрат тощо.

По-третє, потреба в раціоналізації зайнятості на підприємствах, які опиняються під потужним конкурентним тиском, особливо – в умовах звуження ринків збуту в період ва-

лютно-фінансової кризи, загострює проблему вдосконалення механізмів регулювання пропозиції на ринку праці, підготовки та перепідготовки фахівців, захисту інтересів працівників, які працюють або звільняються, тощо.

По-четверте, збереження значної інфляційної загрози обумовлює першочерговість механізмів мінімізації інфляційного впливу соціальних видатків і посилення їх позитивного впливу на генерацію національного економічного зростання [2, с.23].

Виходячи з вищезазначеного, слід констатувати, що в Україні склалися сприятливі умови для переходу від розгляду соціальної політики як неминучого компромісу на шляху економічного зростання та ринкового реформування економіки – до усвідомлення її важливої, а в окремих напрямках ключової ролі у формуванні новітніх конкурентних переваг національної економіки. Лише “вбудувавши” соціальну політику нового зразку в механізм економічного зростання в ролі одного з потужних генераторів останнього, видається можливим за сучасних умов зберегти та надалі посилити рівень соціальної орієнтованості економіки України, забезпечити передбачений вітчизняним законодавством рівень соціальних стандартів та їх поступове наближення до європейських показників.

Досягнення такої мети вимагає суттєвої модернізації соціальної політики держави. Основними орієнтирами такої модернізації є такі:

1. Забезпечення цільового характеру пільг соціального спрямування, виключення можливостей користування такими пільгами осіб, які не мають нагальної потреби в цьому при різкому спрощенні механізмів їх отримання категоріями населення, що потребують допомоги. Це вимагатиме:

- монетизації частини пільг з урахуванням зарубіжного, зокрема російського досвіду в цьому процесі;
- нормування пільг з урахуванням встановлених норм споживання житлово-комунальних, транспортних, медичних та інших послуг – з метою виключення надмірного споживання з їх використанням;
- запровадження єдиного реєстру отримувачів та єдиного електронного обліку прав на отримання пільг, автоматизація процесу надання права на отримання пільги;
- запровадження (на постійній основі – у 2008 р. подібний ценз було введено Законом України “Про Державний бюджет на 2008 рік...”) дохідного цензу, досягнення якого веде до позбавлення права на отримання пільги.

2. Підвищення ефективності використання бюджетних видатків на соціальну сферу, забезпечення їх цільового використання. Це, зокрема, передбачає дії у таких напрямках:

- модернізація управління установами соціальної сфери (насамперед – сфери охорони здоров'я) за рахунок посилення повноважень та ініціативних дій місцевих влад;
- послідовне запровадження страхових засад в наданні соціальних послуг при беззаперечному та на високому рівні забезпеченні надання базових соціальних послуг за рахунок державного бюджету;
- раціоналізація фінансування установ соціальної сфери з диференціацією залежно від їх навантаження, місця розташування, потреб розвитку; збільшення інвестиційної складової соціальних видатків для уникнення непоправних втрат соціальної інфраструктури;
- диверсифікація надавачів соціальних послуг (насамперед, у житлово-комунальному секторі) з метою забезпечення максимально ефективного використання видатків центрального та місцевих бюджетів, коштів кондомініумів тощо.

3. Посилення впливу держави на розподіл доходів через фіскальні механізми. Держава має забезпечити вилучення та перерозподіл частини отримуваних у суспільстві високих доходів, враховуючи, що значна частина таких доходів утворилася не завдяки продуктивності їх отримувачів, а через структурну недосконалість вітчизняних ринків. Відтак певне згладжування надмірної диференціації доходів можливе за рахунок запровадження:

- прогресивної ставки прибуткового оподаткування громадян, яка має передбачати зниження ставки податку для низькодохідних категорій населення та запровадження більш високої ставки – для високодохідних; розрахунок адекватної шкали оподаткування може передбачати збереження нинішнього загального рівня податкових надходжень, оскільки позитивний ефект очікується саме від зміни розподілу доходів;
- оподаткування нерухомості, яка знаходиться у власності фізичних осіб, а також нерухомості невикористаного призначення, яка належить юридичним особам, з передбаченням чіткої загальнодоступної соціальної пільги, яка виключатиме оподаткування реально використовуваного власником житла;
- впорядкування розрахунку величини та сплати рентних платежів за використан-

ня надр, аграрних, природно-кліматичних, рекреаційних ресурсів.

4. Прискорення процесу впровадження пенсійної реформи з формуванням механізмів інвестиційного використання коштів пенсійних фондів, гарантуванням надійності їх вкладень. Це, зокрема, передбачатиме:

- створення системи страхування пенсійних внесків;
- розширення спектра фінансових інструментів, доступних для інвестування;
- завершення формування нормативно-правової бази пенсійного страхування, у тому числі – визначення чіткого співвідношення відповідальності державних і недержавних установ пенсійного страхування.

5. Активізація державної політики на ринку праці з метою його якнайшвидшої адаптації до структурних змін, які відбуваються в економіці, та оптимізації використання трудового потенціалу регіонів і країни в цілому, зокрема:

- забезпечення стратегічної адекватності державного замовлення на підготовку фахівців системами вищої та спеціальної освіти;
- запровадження механізмів оперативної поточної перепідготовки працівників, які вивільняються або бажають змінити спеціальність за власною ініціативою;
- вжиття заходів щодо підвищення територіальної мобільності працівників;
- розширення мережі соціальних робіт для абсорбції кількості вивільнених працівників, що зростає.

6. Заохочення заходів, які здійснюються підприємствами щодо підвищення продуктивності праці та супроводжуються відповідним збільшенням доходів працівників:

- запровадження податкових стимулів інвестиційних процесів, пов'язаних з підвищенням продуктивності використання трудових ресурсів;
- заохочення проведення навчань з підвищення кваліфікації персоналу підприємств, у тому числі – середнього та вищого управлінського персоналу – для різних категорій персоналу та галузей економіки такі навчання могли б фінансуватися за рахунок коштів самих підприємств, громадян, центрального чи місцевих бюджетів, а також міжнародної технічної допомоги;
- запровадження практики угод між підприємствами та регіональними центрами зайнятості щодо можливостей пріоритетного працевлаштування працівників, вивільнених унаслідок запровадження підприємствами технологій, які збільшують продуктивність праці та зменшують потребу в персоналі.

7. Здійснення цільових кроків щодо стимулювання розвитку національного виробництва у відповідь на зростання внутрішнього споживчого попиту, зокрема:

- спрощення умов для довгострокового кредитування інвестиційних проектів;
- запровадження виважених обмежень надходження на український споживчий ринок надмірного імпорту;
- розбудова інфраструктури внутрішнього ринку, надання інформаційно-методичної підтримки доведення вітчизняної продукції до споживача;
- тимчасове призупинення приєднання України до відповідного положення СОТ та запровадження практики пріоритетного придбання бюджетними установами товарів вітчизняного виробництва.

8. Заохочення й розвиток соціальної відповідальності бізнесу:

- запровадження фіскальних засобів заохочення соціальної відповідальності бізнесу;
- активне пропагування цінностей та стандартів соціально відповідального бізнесу;
- державна підтримка національних і міжнародних ініціатив, пов'язаних із соціальною відповідальністю, сприяння запровадженню в Україні міжнародних соціальних стандартів ведення бізнесу;
- запровадження відносин державно-приватного партнерства, яке полягає у встановленні довгострокових відносин між суб'єктами центральної або місцевої влади та підприємствами чи їх громадськими об'єднаннями з приводу вирішення важливих для усього суспільства соціально-економічних проблем.

IV. Висновки

Впровадження вищезазначених структурних зрушень спроможне надати позитивний імпульс подальшому розвитку соціальної орієнтації економіки України. Завдяки тому, що така система заходів дає змогу вийти з "глухого кута розвитку", в якому опинилась вітчизняна соціальна політика в умовах валютно-фінансової дестабілізації та посилення бюджетних обмежень, вона може розглядатися як "точка консолідації", яка дасть можливість мінімізувати конфліктність у відносинах між державою, роботодавцями та пересічними громадянами.

Література

1. Амоша О.І. Стан, тенденції та основні напрямки розвитку соціально-трудова відносин на державному та регіональному рівнях / О.І. Амоша // Соціально-економічні аспекти промислової політики. – Донецьк : ІЕП НАН України, 2001. – Т. 1. Соціально-трудова відносина в сучасних економічних умовах. – С. 14–24.
2. Базова захищеність населення України (за матеріалами вибіркового соціально-демографічного обстеження). – К. : Держкомстат України, 2006. – 45 с.
3. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М.Д. Бойко. – 3-є вид., доповн. та переробл. – К. : Атіка, 2006. – 380 с.
4. Воронін О.Д. Завдання і можливості соціальної політики на сучасному етапі демократичних реформ в Україні / О.Д. Воронін // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. ; Миколаїв, 2004. – Вип. 5. – С. 316–324.

УДК 354:504:314

СОЦІОЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Малиш Н.А.

кандидат економічних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

Annotation

In the article the analysis of problems of state policy of social ecological development, employment alternative source energy, of utilization of waste products, genetically modified organisms, of contamination of the environment, soils, water are defined. Problematic questions demographical situation in Ukraine with ecological problems are researched. Basic ecological threats of modern world and system public ecological management are defined.

Анотація

У статті проаналізовано проблеми соціо-екологічного розвитку, використання альтернативних джерел енергії, утилізації відходів, генетично модифікованих організмів, забруднення повітря, ґрунтів, води. Досліджено питання демографічної ситуації в Україні у взаємозв'язку з екологічними проблемами. Визначено основні екологічні загрози сучасного світу та систему державного екологічного управління.

Ключові слова

Соціоекологічний розвиток, демографічна ситуація, зміна клімату, парниковий ефект, утилізація відходів, радіаційне забруднення, зелена енергія, сонячна енергетика, генетично модифіковані організми, біобезпека.

I. Вступ

Людство з величезною швидкістю втрачає природу. Це наслідки вирубування лісів, освоєння земель, водозаборів, екологічних катастроф і зміни клімату. Зокрема, з 1970 р. спостерігається майже 30%-й спад у п'яти тисячах досліджуваних популяцій. Причина такого загострення проблеми на планеті зумовлено тим, що більшість розвинутих країн захоплена підтримкою свого сучасного стилю життя та економічного зростання. Екологічні проблеми досить тісно пов'язані з демографічними.

На сьогодні демографічна ситуація в Україні перебуває у кризовому стані, ознаками чого є низький рівень народжуваності, зниження тривалості життя (68,2 року); підвищення імовірності смерті чоловіків у працездатному віці (близько 38%); висока, порівняно з розвинутими державами, смертність немовлят і дітей віком до 5 років, а та-

кож постійний масштабний міграційний вплив молоді, що негативно позначається як на кількості і статеві-віковому складі населення, так і на народжуваності. Депопуляційні процеси потребують посилення уваги до таких факторів, як підвищення середньої тривалості життя, поліпшення стану здоров'я, підвищення рівня життя, сприяння відновленню в українському суспільстві сімейних цінностей, зокрема, бажання мати та виховувати дітей. Подолання кризи і досягнення сталого демографічного розвитку, нормалізація відтворення населення є тривалим і складним процесом.

На початку XXI ст. довкілля планети неухильно погіршується. Люди не здатні швидко адаптуватися до прискорених глобальних змін. Проблеми демографічного вибуху, обмеженості природних ресурсів, глобальних змін у біосфері та гео економічних змін – постають усе яскравіше перед людством. У першій половині XXI ст., за прогнозами науковців, населення Землі наблизиться до 11 млрд осіб. Усупереч світовій тенденції, населення України зменшується (табл. 1).

Таблиця 1

Населення України

| Рік | Кількість населення, всього на початок року, тис. осіб | Кількість народжених, тис. осіб | Кількість померлих, тис. осіб | Природний приріст населення, тис. осіб | Міграція населення між Україною та іншими державами, тис. осіб |
|------|--------------------------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1991 | 51 944,4 | 650,3 | 669,9 | -39,1 | 151,3 |
| 1994 | 52 114,4 | 521,5 | 754,6 | -243,1 | -142,9 |
| 1997 | 50 818,4 | 442,6 | 754,2 | -311,6 | -136,0 |
| 2000 | 49 429,8 | 385,1 | 758,1 | -373,0 | -133,6 |
| 2003 | 48 003,5 | 408,6 | 765,4 | -356,8 | -24,2 |
| 2006 | 46 929,5 | 460,4 | 758,1 | -297,7 | 14,2 |
| 2008 | 46 372,7 | 510,5 | 254,5 | -243,9 | 14,9 |
| 2009 | 46 143,7 | - | - | - | - |

Нагальні проблеми державної екологічної політики визначені у нормативних документах [1–6]. Зазначена проблематика перебувала в полі зору вчених, її різні аспекти досліджувались у працях українських науковців: І. Бистрякова, Л. Мельника, О. Покотило, С. Харічкова, М. Шапочки, В. Шевчука [7–9]. Аналіз нормативно-правових документів щодо проблем державної екологічної політики у сфері довкілля ґрунтовно здійснений у дисертаційних дослідженнях П. Гамана, Н. Дєєвої, В. Костицького, О. Лазора, С. Линника, В. Луцько, В. Мартиненка.

В умовах гео економічних зрушень соціо-екологічна політика має спрямовуватись на впровадження новітніх технологій щодо енергозбереження, забезпечення населення якісною питною водою та продуктами харчування, захисту навколишнього середовища.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити соціоекологічні проблеми в Україні, сформулювати основні засади розвитку екологічно безпечної економіки, визначити основні соціоекологічні загрози та напрями взаємодії екологічних й економічних механізмів реалізації державної екологічної політики.

III. Результати

Аналіз соціальної політики не може відбуватись без дослідження демографічних проблем у взаємозв'язку з екологічними. Демографічні проблеми України пов'язані, крім зовнішніх, і з внутрішніми чинниками (див. рис.).

Найбільшими екологічними загрозами сьогодні для людини стали: забруднені повітря, вода та ґрунти, неутілізовані побутові та промислові відходи, радіоактивне забруднення, зменшення площі лісів (унаслідок чого зменшується кількість видів флори та фауни), генетично модифіковані продукти.

Держава та регіони

Основні напрями демографічного розвитку України закладені у “Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року” [10].

Міжурядова група експертів зі зміни клімату, одне з найавторитетніших наукових співтовариств ООН, оприлюднила нову доповідь про загрозу, яку несе для людства глобальне потепління. Згідно з її прогнозом, до 2100 р. через активне танення льодови-

ків Антарктиди і Гренландії рівень Світового океану підвищиться на 18–59 см, що призведе до затоплення деяких острівних держав і прибережних міст.

Джерела викидів в атмосферу бувають природного та антропогенного походження (табл. 2).

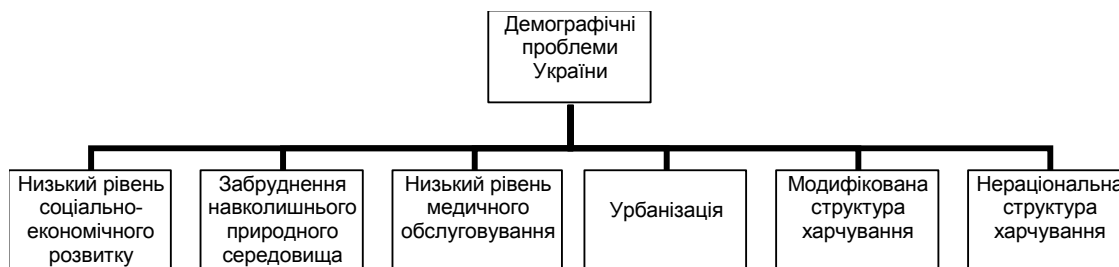


Рис. Внутрішні чинники демографічних проблем в Україні

Таблиця 2

Джерела викидів в атмосферу

| Домішки | Основні джерела | | Середньорічна концентрація в повітрі, мг/м ³ |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| | природні | антропогенні | |
| Тверді частки (зола, пил тощо) | Вулканічні виверження, пилові бурі, лісові пожежі тощо | Спалювання палива в промислових та побутових установках | У містах – 0,04–0,4 |
| SO ₂ | Вулканічні виверження, окислення сірки, сульфатів, розсіяних у морі | Те саме | У містах – до 1,0 |
| NO ₄ | Лісові пожежі | Промисловість, автотранспорт, теплоелектростанції | У промислово розвинутих регіонах – до 3,0 |
| CO | Лісові пожежі, виділення океанів, окислення терпени | Автотранспорт, промислові енергоустановки, чорна металургія | У містах – від 1 до 50 |
| Легкі вуглеводні | Лісові пожежі, природний метан, природні терпени | Автотранспорт, допалювання виходів, випаровування нафтопродуктів | У промислово розвинутих регіонах – до 3,0 |
| Поліциклічні, ароматичні вуглеводні | – | Автотранспорт, хімічні заводи, нафтопереробні заводи | У промислово розвинутих регіонах – до 0,01 |

Крім згаданих вище речовин та пилу, в атмосферу потрапляють й інші, більш токсичні речовини. Зараз налічується більше ніж 500 шкідливих речовин, які забруднюють атмосферу, і їхня кількість постійно зростає.

Одним із шляхом скорочення викидів парникових газів може бути використання альтернативних відновлювальних джерел енергії. Найбільш ефективними напрямками розвитку альтернативної енергетики є енергетика сонця, вітру та води. У світі подібна практика використовується досить широко, так, існує навіть “велика вітроенергетична вісімка”, до складу якої входять Німеччина, Іспанія, США, Данія, Індія, Нідерланди, Великобританія, Китай. Лідерами запровадження альтернативної електроенергії у світі є Данія, Німеччина, Іспанія, Індія. На чистоту повітря впливають не лише підприємства, а й кожна людина зокрема. Автомобіль, заправлений бензином, щороку викидає в атмосферу близько 1 т шкідливих газів, тому водії переходять на альтернативні

види палива, зокрема, замінюючи двигуни на екологічно чисті.

Перший Закон щодо енергозбереження був прийнятий Верховною Радою у 1994 р. У березні 2009 р. були внесені зміни до Законів України: “Земельний кодекс України” (остання редакція 2002 р.) та “Про електроенергетику” (остання редакція 2003 р.) щодо стимулювання використання альтернативних джерел енергії.

Згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законів України” [3], “зелений” тариф затверджується Національною комісією регулювання електроенергетики України на електричну енергію, вироблену суб’єктами господарювання на об’єктах електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії. У Законі визначено “зелені” тарифи для суб’єктів господарювання, які виробляють електричну енергію з енергії вітру, біомаси, сонячного випромінювання, які експлуатують малі гідроелектростанції, Верховною Радою були встановлені коефіцієнти та фіксовані мінімальні розміри “зеленого” тарифу електроенергії, виробле-

ної з використанням альтернативних джерел енергії.

Щороку внаслідок вживання неякісної води на Землі помирає близько 3,5 млн осіб. У 2008 р., за оцінками фахівців, до 60% населення планети відчували дефіцит питної води задовільної якості. Ці показники стосуються не тільки країн Африки та Азії, де питна вода завжди була в дефіциті, а й України. Найбруднішими регіонами України, зазначають екологи, сьогодні є Донецька, Дніпропетровська, Луганська області, а також території довкола Запоріжжя, Маріуполя, Кіровограда, Керчі та Армянська. Фахівці Всеукраїнської екологічної ліги, оприлюднюючи дані свого дослідження, особливо акцентували увагу на стані водних ресурсів країни. На сьогодні 61% із них не відповідає встановленим нормам і стандартам.

Бурхливий розвиток пакувальної галузі в останні десятиліття призвів до зростання обсягу побутових відходів на людину порівняно з 1980 р. утричі. Утилізація відходів – одне із найбільших надбань сучасної науки та техніки. Існує правило, за яким кількість сміття, що виробляється країною, є пропорційною до її валового внутрішнього продукту: чим вищий добробут людей – тим більше сміття.

Сьогодні полігони відходів на території України займають, за оцінками експертів, 130 тис. га. Назвати точну кількість токсичних відходів, що зберігаються в Україні, не може ніхто. І українські екологи, й зарубіжні комісії називають різні цифри: від 50 до 60 млн т небезпечних речовин. Це як незаконні звалища ввезених відходів, так і спродуковані в Україні речовини, а також офіційні дані експорту-імпорту небезпечних речовин [11].

Для України найбільшим лихом із радіаційним забрудненням є Чорнобильська АЕС. Ситуація, яка склалася в 30-кілометровій зоні ЧАЕС, і сьогодні ще вимагає проведення комплексу агротехнічних, агрохімічних та зоотехнічних заходів, спрямованих на зменшення надходження радіонуклідів в організм людини. Серед багатьох проблем, що виникли у зв'язку з аварією, все ще існує проблема можливості ведення сільськогосподарської діяльності на забруднених радіонуклідами землях. Особливого значення набуло повернення в сівозміну родючих площ, вирощення сільськогосподарських культур та отримання екологічно чистої продукції тваринництва [12, с. 13].

Одним із найбільш важливих питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є повернення територій, що зазнали радіоактивного забруднення, до нормального життя, забезпечення людей роботою, надання можливості реалізувати свій економічний потенціал містам, районам, іншим

населеним пунктам і громадянам. Відповідно до Загальнодержавної програми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 рр., необхідно реалізувати заходи щодо подальшої соціальної, медичної і психологічної реабілітації населення та його протирадіаційного захисту, в основному завершити економічне відродження населених пунктів і територій за межами зони відчуження, що зазнали радіоактивного забруднення, а також місць компактного проживання переселених громадян, забезпечити збереження їх культурно-історичної спадщини [13].

За даними державного обліку лісів площа земель лісового фонду в Україні становить 10,8 млн га, із яких 9,5 млн га вкриті лісовою рослинністю. Лісистість (частка вкритих лісовою рослинністю земель у загальній площі території країни) становить 15,7% і є нижчою, ніж у багатьох країнах Європи. Україна за площею та запасами лісу займає 8-ме місце в Європі (без урахування Російської Федерації). До того ж цей показник значно коливається в регіональному розрізі. За площею лісів, лісистістю території та запасами деревини Україну відносять до лісодефіцитних країн.

Закони України “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки” та “Про природно-заповідний фонд України” визначають вимоги щодо формування екологічної мережі України з метою збереження, відтворення та охорони природних комплексів, територій із природним станом ландшафтів.

Наприкінці 1980-х рр. американською фірмою було розроблено перші трансгенні продукти. Науковці тоді вивели рослини із вбудованими у їх ДНК чужими генами. Незалежні дослідження доводять, що генетично модифіковані організми (далі – ГМО) призводять до онкологічних захворювань, безпліддя, алергії, токсикозів, ожиріння, зростання смертності і захворюваності новонароджених, генетичних каліцтв, зменшення чисельності та зникнення багатьох видів тварин та рослин, руйнації біосфери. Генетично змінені агрокультури найбільш негативно впливають на біосферу. Україна активно ввозить на внутрішній ринок генетично модифіковану сировину, переважно сою, що використовується у виробництві йогуртів, сметани, морозива, кондитерських виробів. Її додають до ковбаси, сосисок, чипсів, дитячого харчування, шоколаду.

Постанова Кабінету Міністрів України, у якій вперше була зазначена тематика щодо обігу харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми, була прийнята 01.08.2007 р. та набула чинності 01.11.2007 р. Вона стосувалась заборони виробництва,

ввезення та реалізації харчових модифікованих продуктів, що призначені для дитячого харчування. Всі інші продукти потребували маркування із зазначенням якісного складу, їх ввезення в Україну та реалізація допускались, якщо вміст генетично модифікованих продуктів не перевищував 0,9%. Наступні кроки держави щодо ГМО були досить повільними. Закон України “Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні ГМО” [4] був прийнятий за основу в грудні 2008 р. та удосконалений впродовж наступних шести місяців 2009 р.

У жовтні 2008 р. Постановою Кабінету Міністрів України були затверджені “Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності в замкненій системі” [5], де сформульовано чотири рівні ризику за величиною потенційно негативного впливу ГМО: пов’язана з використанням модифікованих організмів генетично-інженерна діяльність, результати якої не справляють шкідливого впливу на здоров’я людей та навколишнє природне середовище; можуть справляти незначний оборотний вплив; справляти оборотний негативний вплив; справляти необоротний негативний вплив або вплив не вивчений.

Частка генетично модифікованих продуктів на українському ринку за чотири роки зросла на 30%. Усі продукти харчування, косметичні засоби та лікувальні продукти, які містять генетично модифіковані продукти або одержані з їх використанням, уже внесені до єдиного реєстру. Така Постанова видана Кабінетом Міністрів України. Перелік запропонований Міністерством охорони здоров’я. З 01.07.2009 р. на територію країни допускаються продукти, в яких вміст генетично модифікованих організмів перевищує 0,1% та які не внесені в єдиний реєстр.

Екологічна політика – це система засобів і заходів, спрямованих державою на охорону та оздоровлення довкілля для забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. Екологічна політика – це послідовне здійснення системних перетворень у суспільстві з метою контролю за екологічним станом у країні, що спирається на весь комплекс діючих у суспільстві чинників: технічних, соціальних, економічних. Як зазначив В. Вернадський: “Основне завдання екологічної політики – збереження життя на планеті”.

Забезпечення високоякісної і доступної медичної допомоги населенню, турбота про здоров’я дітей і матерів, організація проведення профілактичної роботи серед населення щодо попередження захворювань, популяризації здорового способу життя та в цілому покращання демографічної ситуа-

ції – важливі і складні програмні завдання, над якими працювало МОЗ України.

З метою забезпечення в Україні ефективного розвитку системи охорони здоров’я, збереження генофонду нації, проведення глибоких структурних змін у медичній галузі, запровадження європейських стандартів забезпечення права громадян на медичну допомогу прийнято ряд нормативно-правових документів. У 2008 р. затверджена Концепція управління якістю медичної допомоги в охороні здоров’я на період до 2010 р. Мета Концепції – визначення основних підходів до створення і функціонування державної системи управління якістю медичної допомоги населенню, спрямованої на задоволення обґрунтованих потреб та очікувань споживачів медичної допомоги.

Традиційно при формуванні політики в сфері охорони здоров’я для покращання громадського здоров’я головна увага приділялася фінансуванню медичного обслуговування, а також структурним та організаційним проблемам. Однак останніми роками зростає кількість даних, які свідчать про відсутність прямої залежності між обсягами фінансування охорони здоров’я і результатами її діяльності, вираженими в показниках здоров’я населення.

На сучасному етапі розвитку системи охорони здоров’я якість медичної допомоги вважається основною цільовою функцією і водночас критерієм діяльності системи охорони здоров’я від нижньої її ланки – лікувально-профілактичного закладу, до верхньої – Міністерства охорони здоров’я України. Забезпечення якості при наданні медичної допомоги у більшості країн розглядається як основа національної політики в сфері охорони здоров’я. У багатьох країнах прийняті і діють програми забезпечення якості медичної допомоги.

Екологічна політика визначає екологічну спрямованість діяльності окремих складових суб’єкта господарювання згідно з його цілями, завданнями та інтересами. З екологічною політикою пов’язані структурна, інвестиційна, монетарна, соціальна, зовнішньоекономічна, науково-технічна, фіскальна та соціальна політика.

Екологічні програми розробляються з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Наприклад, ними є загальнодержавна Програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., яка затверджена Законом України від 21.09.2000 р.; Програма запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природ-

ного характеру на 2000–2005 рр., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 22.08.2000 р.; загальнодержавна Програма поводження з токсичними відходами, затверджена Законом України від 14.09.2000 р.; загальнодержавна Програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затверджена Законом України від 22.03.2001 р. та ін. [14].

За оцінкою Комісії ЄС (1998 р.), перехід до європейських стандартів лише у сфері екологічної політики вимагатиме від 10 країн ЦСЄ до 2010 р. значних витрат – близько 120 млрд євро, що відповідає в середньому 2,5% ВВП щорічно. Оцінювання вартості виконання вимог ЄС, зроблені кількома країнами ЦСЄ, так само свідчать про значний масштаб необхідних коштів. В умовах фінансово-економічної кризи країни суттєво зменшили витрати на охорону довкілля, що може мати негативні наслідки у довгостроковій перспективі. Про складність проблеми свідчить неспроможність домовитись між 200-ми країнами світу, що зустрічались у грудні 2009 р. в Копенгагені (Данія) щодо питань зменшення парникових викидів у атмосфері.

Геоелекономічні перетворення світу збільшили ризики виникнення кризових ситуацій у політико-економічній сфері на кордонах нових співтовариств. Зростання зазначених ризиків уже призвело до глобалізації економічного розвитку, сталою політичного напруження між промислово розвинутими та бідними країнами, посилення боротьби за контроль над головними світовими ресурсами та їх розподілом.

IV. Висновки

Екологічні та демографічні проблеми важливі та взаємопов'язані одна з одною. Проте залишається недостатньою увага держави до питань збереження екосистеми України як складової світової екосистеми. Для подолання демографічної кризи в країні необхідно підвищити рівень життя населення, вдосконалити систему медичного обслуговування, сприяти відновленню в українському суспільстві сімейних цінностей. Держава має сприяти розвитку новітніх, екологічно чистих технологій.

В умовах геоелекономічних перетворень державна екологічна політика має спрямовуватись на реалізацію сучасних енергозберігаючих, безвідходних, природних технологій. Україна має вибороти своє місце у світі як екологічно чиста та безпечна для проживання країна.

Література

1. Про ратифікацію Кіотського протоколу до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату: Закон України // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 45. – 10 березня. – С. 4.

2. Про ратифікацію Поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар: Закон України // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 210. – 8 листопада. – С. 4.
3. Про внесення змін до деяких законів України (щодо стимулювання використання альтернативних джерел енергії): Закон України від 01.04.2009 р. № 1220-VI.
4. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 35. – Ст. 484.
5. Тимчасові критерії безпеки поводження з генетично модифікованими організмами та провадження генетично-інженерної діяльності у замкненій системі: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2008 р. № 922.
6. Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=2961>.
7. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням: підручник для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельника та к.е.н., проф. М.К. Шапочки]. – Суми: Університетська книга, 2007. – 759 с.
8. Шевчук В. Епоха Кіото: нові можливості і національна політика / В. Шевчук // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 46. – 15 березня. – С. 11.
9. Покотило О. Захоронення природи / Ольга Покотило // День. – 2007. – № 16. – 31 січня. – С. 2.
10. Матеріали сайту науково-просвітницького центру "Екологія. Наука. Техніка" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eko.org.ua/ua/>.
11. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 879. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
12. Малиш Н.А. Моделювання еколого-економічних систем агропромислового комплексу на території радіоактивно забрудненого регіону: дис. ... канд. економ. наук: спец. 08.00.13. / Н.А. Малиш. – К., 1993. – 147 с.
13. Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки: Закон України від 14.03.2006 р. № 3522-IV // Відомості

УДК 323.2

СОЦІАЛЬНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ДОВІРИ ДО ВЛАДИ В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Погорілий С.С.

здобувач Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України

Annotation

In the article essence and the maintenance of social modelling of trust of citizens to bodies of the public power as mechanism of democratic creation of the state are revealed.

Анотація

У статті розкрито сутність і зміст соціального моделювання довіри громадян до органів публічної влади як механізму демократичного державотворення.

Ключові слова

Довіра до влади, політична довіра, партнерська взаємодія.

I. Вступ

Передумовою успішного функціонування політичної системи будь-якого суспільства є політична довіра громадян до обраних ними органів публічної влади – один з українських важливих для існування демократії факторів. Довіра пов'язує пересічних громадян із політичними інститутами, підвищуючи як легітимність цих інститутів, так і їх ефективність. Не випадково Б. Міцтел саме в довірі вбачає основи соціального порядку в сучасних суспільствах, зазначаючи при цьому, що "зміни в модерному соціумі роблять формування довіри одночасно і важливим, і важким" [1, с. 7]. Усе це надзвичайно актуалізує дослідження феномену політичної довіри в умовах глибоких соціально-політичних змін, яких зазнає сучасне суспільство.

Проблема політичної довіри в науковій літературі досліджується з 1920-х рр., проте широкі дискусії з цієї тематики розгорнулися лише в останні десятиріччя ХХ ст. у працях Ш. Айзенштадта, Б. Барбера, С. Ліпсета, Н. Лумана, Б. Міцтел, А. Селігмана, У. Шнейдера, П. Штомпки та ін. Різні аспекти політичної довіри вивчали й вивчають такі українські вчені, як Є. Головаха, В. Ігнатов, А. Ковальова, О. Крутий, С. Макеев, В. Мальцев, І. Мартинюк, С. Наумов, В. Нечипоренко, Н. Паніна, Ю. Пахомов, А. Ручка, А. Хохлова та ін. Проте проблема довіри до влади як чинника політичного управління поки що розроблена недостатньо.

Ретельний аналіз існуючих досліджень свідчить, що сучасні вітчизняні суспільні науки використовують ще чимало нечітко визначених понять із неясним набором суттєвих і несуттєвих ознак. Тому дуже актуальним є з'ясування природи, сутності та характерних ознак процесу формування довіри до публічної влади як результату взаємодії з громадськістю в системі державного управління.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження на основі порівняльного аналізу сутності та змісту соціального моделювання довіри громадян до органів публічної влади як механізму демократичного державотворення.

III. Результати

Практика управління в умовах демократизації суспільного життя і становлення ринкової економіки свідчить про неефективність традиційних організаційно-управлінських засобів і заходів та про необхідність пошуку нових шляхів вирішення питань управління і форм урядування, що відповідають складності сучасних проблем та потребам часу. Урядування можна розглядати як застосування економічної, політичної та адміністративної влади для успішного ведення справ країни на всіх рівнях. Воно включає механізми, процедури та інституції, через які окремі громадяни та певні групи громадян доводять і висловлюють свої інтереси, реалізують свої юридичні права, виконують свої зобов'язання і врегульовують суперечності.

Характер відносин між представниками влади й громадянами може бути різним. Влада передбачає не тільки власне владні відносини, керівництво й підпорядкування між представниками влади та громадянами. Це також довіра до владних структур, надія на захист, допомогу, підтримку в складних життєвих ситуаціях громадян відносно влади й здатність влади (або її нездатність) відповідати цим очікуванням. Кредит довіри до влади залежить від характеру реальних

взаємодій, які складаються між владою і громадянами.

То ж спробуємо змодельувати механізми створення та закріплення довіри громадян до влади. У демократичних країнах модель соціального діалогу скрізь, де розпочиналася така форма соціальної взаємодії, поступово перетворювалася на найперспективніший метод формування відносин між соціальними партнерами і – ширше – між ними та державою. Довіра, на думку П. Штомпки, може виникнути лише на основі спільних цінностей, сприйняття соціального світу, своїх власних та інших соціальних практик, усвідомлення можливості їхнього узгодження [2, с. 23]. Феномен довіри формується як результат реалізації когнітивних моделей соціальної реальності, які мають збігатися з основними компонентами, такими як погляд на національні інтереси, потреби локальних груп, цілі, що із цього випливають, пріоритети завдань, спільність інтересів, орієнтири та критерії ефективності взаємодії з точки зору взаємних витрат та вигод. Довіра (соціальний капітал, за П. Бурд'є) визначається відносинами, які підтримуються існуючими у конкретному суспільстві ринками та культурою на основі "реципрокності" (reciprocity), тобто стану очікування взаємного обміну ресурсами. Вона є результатом мобілізації соціального капіталу як сукупності актуальних чи потенційних ресурсів, що пов'язані з наявністю міцних розгалужених зв'язків, які тією чи іншою мірою є інституціоналізованими відносинами взаємного пізнання і визнання [3, с. 48].

Таким чином, модель соціального капіталу виступає елементом механізму формування цілісного позитивного образу державної установи та належить до категорій, у яких експлікуються характеристики інститутів, відносин і норм, що визначають якість і кількість соціальних взаємодій у суспільстві. Значною мірою він формується як результат самоорганізації суспільства за рахунок спонтанного утворення соціальних мереж та норм, які стають умовами координації, співробітництва заради взаємної вигоди.

П. Бурд'є запропонував умовно поділяти політичний капітал на три групи. Перша – це політичний капітал, що сягає корінням у давні традиції й підживлюється конфесійним світоглядом. Високу, хоча й порівняно меншу стійкість, має політичний капітал, характерний для другої групи – він нагромаджувався в процесі утвердження та діяльності формалізованих режимів постмонархічного типу. Особливі властивості має політичний капітал третьої групи, який, за П. Бурд'є, можна назвати позиковим політичним капіталом [4, с. 208]. Він ґрунтується на кредиті довіри, який суспільство, незадоволене ситуацією, що склалася, і глибоко розчарова-

не в чинній владі, надає політичним силам, які виступають її найрішучішими опонентами.

Соціальний капітал стає однією з найважливіших характеристик сучасного етапу цивілізації, на якому роль структур громадянського суспільства стає рівнозначною ролі публічно-управлінських структур. Останні звертаються до некомерційних громадських організацій (НГО) з метою підвищення ефективності своєї діяльності як до структур, які спроможні задіяти соціальні ресурси суспільства. Отже, в сучасному світі є стійке розуміння, що соціальний капітал – це об'єднувальний інструмент, що дає змогу мобілізувати додаткові ресурси відносин на основі взаємодовіри людей [5, с. 629].

Політична система, що склалася в Україні на початку 1990-х рр., і режим, який спирається на неї, виникли в результаті відторгнення суспільством колишнього суспільно-політичного ладу, що втратив кредит довіри, одержаний 1917 р. Політичний капітал, який опинився у розпорядженні нових владних інститутів та еліти, що очолила їх, спочатку був досить значним. Про це свідчили результати проведених одночасно референдуму про підтримку Акта проголошення незалежності України і виборів першого Президента України. Проте цей капітал був, за своєю суттю, позиковим. Для його збереження і примноження потрібно було керуватися не тільки власними уявленнями про "належне" і "корисне", а й враховувати настрої та сподівання основної частини суспільства.

На практиці ж позиковий політичний капітал нова влада сприйняла як "карт-бланш" на проведення посткомуністичної трансформації, яка, по суті, була "постімперською" трансформацією, що поєднувала одночасний перехід до демократії та ринку, створення державних структур і формування української політичної нації. Але досить швидко еліта держави розгубила позику народної довіри, що вилилося спочатку в Майдан (як ще одна спроба довірити альтернативній політичній еліті позиковий політичний капітал на позитивні зрушення), а зараз – у нове жорстке розчарування владою, що в черговий раз не виправдала сподівань народу.

Звичайно, розпорошення політичного капіталу не обов'язково викликає негайні політичні дії – масові акції протесту, заколоти, повстання. Насправді, політичні наслідки падіння довіри до влади далеко не однозначні. Власне зниження довіри ще не приводить до політичної активності. У цьому процесі є своя логіка і свої етапи. На початковому етапі така втрата викликає, передусім, персональне відчуження від політики. Потім зростає соціальне роздратування, яке

супроводжується настроями смутку, безвиході, апатії. Одночасно відбувається свого роду заміщення об'єкта незадоволення, і соціальне роздратування сублімується в підвищену агресивність, спрямовану не стільки проти владних структур, скільки на штучно сконструйований образ ворога, втілений, найчастіше, у якусь етнічну групу. І лише при розмиванні політичного капіталу, що далеко зайшло, виникає феномен масового відчужено-ворожого ставлення до владних структур.

Єдиним механізмом збереження позитивного політичного капіталу та необхідною передумовою довіри громадян до органів державної влади є відкритий, чесний, толерантний діалог держави з громадянами [6, с. 100]. Широка громадськість і реформаторсько налаштовані представники влади усвідомлюють, що на сьогодні питання формування системи зовнішнього громадського контролю, прозорості політичних рішень, необхідності незалежних громадянських експертиз та підзвітності влади громадськості є найактуальнішими в Україні. Ситуація об'єктивно склалася на користь того, щоб взаємовідносини влади і громадськості перейшли на якісно новий рівень – рівень партнерства. Звісно, такий рівень передбачає об'єднання зусиль влади і громадськості у напрямі пошуку шляхів і ресурсів для вирішення важливих проблем суспільства.

Як зазначає О. Крутий, діалогові моделі політичної участі є однією із найбільш поширених та ефективних форм соціальної взаємодії і розвитку політичної довіри [7]. Основою формування та використання діалогових форм політичної участі є принцип відкритого партнерства влади і громадян, у якому вони є рівними суб'єктами відносин. Кожен із суб'єктів діалогу володіє певними ресурсами, які підтверджують їх суб'єктність та визначають потенціал участі в ньому. Зокрема, інституційні суб'єкти володіють системою особливої політичної інфраструктури; громадяни – правом делегувати повноваження щодо ухвалення політичних рішень та рядом конвенційних та неконвенційних засобів тиску на владу; громадські організації, інститут політичної експертизи та ЗМІ – можливостями забезпечувати інформаційний обмін між першими двома суб'єктами діалогу, акумулювати і транслювати інтереси громадян до поля політичного дискурсу.

Масштаб і характер поширення демократії участі залежить від того, як функціонує система "державна – громадянське суспільство", оскільки тільки останнє спроможне сформувати орієнтації на використання громадянами діалогових форм політичної участі. На нашу думку, можна говорити про

чотири основні моделі діалогу між владою і громадянами.

Перша модель передбачає використання владою традиційної стратегії взаємодії з громадянами "інформування згори – вниз". Вона ґрунтується на наданні останнім мінімуму інформації про перебіг процесу ухвалення політичних рішень та повністю заперечує їх суб'єктність у процесі формування політичного порядку денного. Фактично цей тип діалогу є монологом влади, який претендує винятково на схвальну оцінку з боку громадян.

Друга модель діалогу – "взаємодія, обмежена згори" – є стратегією обмеженого діалогу, коли влада формально вступає у соціальну взаємодію із суспільством й навіть погоджується приймати пропозиції від громадян, проте не реагує на них, а ухвалює рішення виключно на власний розсуд.

Третя модель – "взаємодія без зворотного зв'язку" – передбачає відкриту взаємодію між владою і громадянами, проте остаточний вибір пріоритетів залишається за владою, оскільки вона обирає стратегію взаємодії з громадянами за принципом "так... однак...".

Четверта модель – "партнерський діалог" – відповідає всім принципам функціонування демократії участі, оскільки формується на паритетній основі рівності прав, спільного володіння інформацією, коли пересічні громадяни є разом із владою суб'єктами політичного процесу, а їх пропозиції мають таке саме значення, як і пропозиції влади. Як зазначає Н. Ротар, тільки останній варіант діалогу між владою та громадянами передбачає і рівні права щодо контролю за реалізацією спільно ухвалених політичних рішень [8].

Однією з найефективніших моделей формування політичної довіри в сучасному суспільстві є електронна демократія – сучасна форма політичної комунікації. Політична комунікація – це процес передачі політичної інформації, завдяки якому вона циркулює від однієї частини соціальної спільноти до іншої (горизонтальна комунікація) та між політичною і соціальною системами (вертикальна комунікація) [9, с. 404]. Найактивніше політична комунікація формує інформаційне поле в період передвиборчої боротьби (що ми спостерігали в особливостях перебігу президентських перегонів 2010 р.). Домінуючою є саме вертикальна комунікація, для якої характерна проблема відсутності зворотного зв'язку. Ця вада властива майже всім представницьким формам правління, що перебувають на етапі становлення. Одним із можливих засобів подолання цього є впровадження до механізмів урядування принципів і процедур "електронної демократії".

Аналіз ролі Інтернету як гаранта демократії є одним із найперспективніших напрямів у сучасній політичній теорії. Класик американської політичної думки Р. Даль вважає, що демократія на практиці вже пережила кілька революцій, до того ж її прихильники часто навіть не дуже розуміли, що коїться. М. Вершинін зазначає, що з розвитком нових комунікативних технологій приходить нова, третя велика епоха демократії [10, с. 52].

Взагалі, як свідчить досвід останніх кількох років, використання мережі Інтернет забезпечує громадянам широкі можливості для розширення своєї безпосередньої участі в політичних процесах. Це, зокрема, онлайн-доступ до процесів прийняття рішень, аналогічні консультації із зловбодених проблем, оприлюднення думок і поглядів. Політичним партіям інформаційно-комунікативні технології надають можливості для швидшого завоювання нових аудиторій за менших (порівняно з поквартирним обходом громадян) витрат ресурсів. Нарешті, масові і доступні комунікації між людьми, спільнотами, партіями та іншими елементами суспільства виявляються надзвичайно важливими для процесів формування коаліцій та блоків політичних партій і об'єднань. Однак у кожному із таких випадків для того, щоб мережа Інтернет перетворилась на реальний рушій демократичних процесів, необхідно, у першу чергу, демократизувати доступ до глобальних комп'ютерних мереж.

Ідеї формування ефективного громадянського суспільства з випереджальним розвитком горизонтальних зв'язків між виборцями отримують необхідну матеріальну базу з розвитком електронних, комп'ютеропопосередкованих комунікацій. Саме Інтернет міг би надати зручніші засоби для взаємодії в політичних кампаніях партіям меншості, ніж традиційні масові засоби інформації (газети, радіо, телебачення); забезпечувати ширший одночасний доступ для журналістів до офіційних документів та поточних законодавчих ініціатив і пропозицій.

Існують також і проблеми, пов'язані з ризиками електронної демократії, серед них: небезпека маніпулювання голосувань та виборів через недостатній захист даних, небезпека поділу суспільства на тих, хто володіє інформацією, і тих, хто нею не володіє (цифровий розподіл), і, внаслідок цього, обмеження принципу демократії вистору, небезпека пропаганди злочинних та екстремістських угруповань та їх впливу, особливо на молоде покоління. Як приклад розкриття такого маніпулювання за допомогою Інтернету, наведемо відомий скандал з нібито особистим веденням блогу кандидатом у президенти України А. Яценюком. Ще до початку виборчої кампанії він розпочав ді-

лог із виборцями через власний веб-сайт, на якому обіцяв суспільству три принципові речі: представити власну команду, відзвітувати про надходження коштів на виборчу кампанію та особисто спілкуватися з виборцями у власному блозі. Проте юний кандидат не виконав жодної із цих обіцянок. Особливо скандально провалилася спроба особистого спілкування, коли в один із днів у відповіді на запитання відвідувача блогу від імені А. Яценюка була опублікована груба непристойна лайка. Згодом було опубліковано непристойний колаж А. Яценюка з Ю. Тимошенко порнографічного змісту. Таким чином, намагання молодого політика використати технологію Б. Обами провалилася. Як зазначив із цього приводу відомий Інтернет-фахівець М. Саваневський: "Довіра – це найважливіший капітал у нових медіа. І довіра базується на правді, а не на намаганні обдурити. Друзі, це інтернет, тут трохи інші правила" [11].

Однак, незважаючи на ризики й "дитячі хвороби зростання", найбільш реальні перспективи в Україні має процес використання інтернет-технологій для подальшого розширення можливостей існуючої системи представницької демократії і розвитку процесів "електронної демократизації". Її основний сенс полягає у використанні Інтернету для таких цілей:

- 1) розширення доступу виборців і ЗМІ до законотворчої діяльності;
- 2) зменшення витрат при формуванні асоціацій та об'єднань виборців;
- 3) підвищення ефективності зворотних зв'язків між виборцями та їх представниками в органах влади.

Більш успішним прикладом використання діалогових форм електронної взаємодії з громадянами є робота двох інтернет-проектів – "Ідеальна країна" та "Електронна демократія", розпочата з ініціативи Ю. Тимошенко 07.12.2005 р. Метою створення цих сайтів проголошено об'єднання інтелекту народу і влади. Актуальність проекту в тому, що в країні не існує спеціальної методики обліку пропозицій інтелектуальної частини народу у виробленні стратегії розвитку України. Ю. Тимошенко стверджувала, що це єдиний шлях до того, щоб ідеальна країна, яку хоче будувати кожен, могла б створюватися разом з усім народом. Проте, попри вкладені мільйони доларів, і ці сайти замість діалогу з виборцями скотилися до банальної пропаганди [12].

Домінуючими світовими тенденціями вдосконалення публічного управління є перехід від ієрархічних систем управління з централізованою інституціональною організацією до децентралізованих адміністративних форм, які забезпечують політичний контроль і суспільну підтримку політичних

рішень. Найбільш адекватним механізмом демократизації прийняття політичних рішень у сфері виробництва суспільних благ є модель політичної мережі, яка дає змогу "пом'якшити" недоліки ринку, контролювати публічно-управлінський апарат та його контрагентів із виробництва суспільних благ, активізувати соціальний капітал як фактор територіального розвитку.

Формування політичних мереж є складним процесом, який потребує: узгодження позицій державних і недержавних акторів територіального розвитку; з'ясування їхніх ресурсних можливостей; формулювання спільної мети (цілей); вироблення правил та норм взаємодії, що базуються на вимогах добровільності, рівноправ'я, автономності діяльності; укладання формальних та неформальних угод, які забезпечують відкритість та прозорість діяльності в межах мережі; концептуалізації системи прийняття рішень у межах мережі.

Формування демократичного процесу прийняття політичних рішень за моделлю політичної мережі може відбутись за певних інституціональних умов, які з позицій нової інституціональної теорії трактуються не тільки як наявність формальних демократичних інститутів влади (інституціонального дизайну), а й як відповідні традиції, звичаї, ставлення до правових норм, які виконують роль регуляторів відносин та формування довіри між людьми як основного компонента ефективності функціонування політичної мережі територіального розвитку.

IV. Висновки

Проведений аналіз показав, що низький рівень довіри громадян до органів публічної влади зумовлюється особливостями функціонування соціального діалогу в сучасних умовах, який скоріше є ширмою для цілей, часом протилежних соціальному партнерству. Впродовж останніх кількох років рівень політичного капіталу, віра населення в українські інститути влади зменшуються.

Однак інститути, що забезпечують функціонування і розвиток державної системи, можуть ефективно діяти за умови, якщо рівень суспільної довіри (політичний капітал) перевищує необхідний мінімум. Якщо довіра падає нижче критичного рівня, за якого починає домінувати недовіра, механізми суспільного управління і регулювання пробуксовують, їх здатність приймати дієві управлінські рішення мінімізується [13, с. 95]. Схоже, що нині ми є свідками двох паралельних монологів – влади і громадян, автономне існування яких віддаляє перспективу їх діалогу. Організація діалогу між владою і громадянами, поза сумнівом, є складним процесом, проте його постійне ініціювання двома сторонами стимулюватиме поступове формування громадської думки про основні

механізми, форми і методи досягнення політичного консенсусу, соціальної солідарності та інтеграції в суспільстві.

Перспективи подальших розвідок зумовлені тим, що в сучасних умовах українського суспільства саме довіра (а не примус) стає визначальною умовою ефективності влади, її здатності консолідувати суспільство у вирішенні проблем його розвитку. Вихід можливий у такому симбіозі: партнерство має функціонувати у взаємодії з патерналізмом, оскільки піклування про інтереси окремого індивіда сприяє його розвитку і повноцінному становленню в суспільному житті на умовах збалансованості інтересів та самодостатності співіснування.

Література

1. Misztal B.A. Trust in Modern Societies: the Search for the Bases of Social Order / B.A. Misztal. – Cambridge : Polity Press, 1995.
2. Sztompka P. Trust: a Sociological Theory / P. Sztompka. – Cambridge : Cambridge University Press, 1999. – 214 p.
3. Bourdieu P. The Forms of Capital / P. Bourdieu // Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education / [Ed. by J.G. Richardson]. – N.Y. : Greenwood, 1985. – 248 p.
4. Бурдьє П. Социология политики : [пер. с франц.] / Пьер Бурдьє ; [сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко]. – М. : Socio-Logos, 1993. – 333 с.
5. Paldam M. Social Capital: One or Many? Definition and Measurement / M. Paldam // Journal of Economic Surveys. – 2000. – Vol. 14. – Issue 5. – P. 629–654.
6. Радченко О.В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / Олександр Радченко. – Х. : Магістр, 2009. – 380 с.
7. Крутій О. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія / Олена Крутій. – Х. : Магістр, 2008. – 236 с.
8. Ротар Н. Політична участь громадян України у системних трансформаціях перехідного періоду / Наталія Ротар ; Чернівецький нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці : Рута, 2007. – 472 с.
9. Теория политики : учеб. пособ. / [под ред. Б.А. Исаева]. – СПб. : Питер, 2008. – 464 с.
10. Вершинин М. Политическая коммуникация в информационном обществе / М.С. Вершинин. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2001. – 253 с.
11. Саваневський М. Яценюк 3.0: руйнування міфів [Електронний ресурс] / Максим Саваневський // Сайт Ukrainian Watcher. – Режим доступу: <http://watcher.com.ua/?p=1442>.

12. "Ідеальна країна" обійшлася Тимошенко в мільйон доларів [Електронний ресурс] // Інтернет-видання "Українська правда". – Режим доступу:

<http://www.pravda.com.ua/news/4b1a9b824a354/>.

14. Лісеєнко О. Динаміка політичного капіталу в Україні / О. Лісеєнко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 1 (10). – С. 90–96.

УДК 352.07

ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ І МОДЕЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Федько О.А.

кандидат медичних наук
докторант НАДУ при Президентіві України

Annotation

The questions of healthy life style forming are examined in the article, approach of the systems to planning ecologically of progressive advance, and also pre-condition of Ukraine's transition on the model of progressive (proof) advance at national and regional levels.

Анотація

У статті розглянуто питання формування здоров'я та здорового способу життя, системний підхід до планування екологічно стійкого розвитку, а також передумови переходу України на модель сталого (стійкого) розвитку на національному та регіональному рівнях.

Ключові слова

Здоров'я, здоровий спосіб життя, сталий розвиток.

I. Вступ

Утвердження та розбудова української державності, прагнення України до вступу в європейське та світове співтовариство спонукають до вивчення та орієнтування на кращий світовий досвід і тенденції, що визначають міжнародну державну політику з питань формування здорового способу життя [20].

Центральне місце у формуванні здорового способу життя дітей та молоді відіграють інститут освіти та його окремі ланки (дошкільна, початкова, середня, вища тощо). Питання ролі інституту освіти у формуванні здоров'я та здорового способу життя дітей і молоді розглядаються багатьма сучасними науковцями.

Так, О. Вакуленко у дисертаційному дослідженні "Здоровий спосіб життя як соціально-педагогічна умова становлення особистості у підлітковому віці" детально аналізує науково-теоретичні засади формування здорового способу життя, дає характеристику особливостям розвитку особистості в підлітковому віці, розкриває соціально-правові аспекти процесу формування здорового способу життя в Україні, говорить

про глобальну соціальну політику держави, яка б стала основною умовою формування здорового способу життя дітей та молоді [1].

С. Кириленко з'ясувала соціально-педагогічні передумови необхідності формування культури здоров'я старшокласників; зробила й обґрунтувала структурно-логічну модель формування культури здоров'я, її критерії та показники рівня сформованості [7].

С. Лапаєнко зазначає, що перш ніж говорити про дотримання підлітками здорового способу життя, необхідно створити умови для ефективного формування ціннісних орієнтацій на здоровий спосіб життя. Позиція автора полягає в тому, що ефективне формування таких ознак можливе за умови комплексного виховного впливу на потребнісно-мотиваційну та емоційно-вольову сферу особистості [10].

Ряд досліджень присвячений проблемі підготовки фахівців до реалізації завдань формування здорового способу життя.

С. Чернишова розробила складові системи впровадження знань про здоров'я та безпеку життєдіяльності в навчально-освітній процес середніх загальноосвітніх закладів; виклала методичні рекомендації щодо підготовки вчителів до формування в учнів основ знань про здоров'я, вироблення в них відповідних практичних умінь і навичок, переконань у найбільшій цінності життя та здоров'я [19].

У дисертаційному дослідженні Н. П'ясецької розглядається проблема формування валеологічної культури майбутніх учителів у вищих закладах освіти. Результати дослідно-експериментальної роботи дали автору змогу визначити сукупність педагогічних умов формування валеологічної культури, де однією з провідних є включення майбутнього вчителя в інноваційну діяльність, а інноваційне середовище стимулює індивіда до творчого валеологічного пошуку [16].

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути питання формування здоров'я та здорового способу життя, системний підхід до планування екологічно стійкого розвитку, а також передумови переходу України на модель сталого розвитку на національному та регіональному рівнях.

III. Результати

Сучасна вітчизняна наука має значну кількість перспективних розробок, спрямованих на формування здорового способу життя в межах навчально-виховного процесу. Однак тільки зусиллями закладів освіти вирішити завдання формування здорового способу життя неможливо. Так, на думку С. Омельченко, “для підвищення рівня здоров'я підрастаючого покоління необхідно створити закріплену систему валеонасиченого простору, у якій би всі соціальні інститути нашого суспільства були об'єднані єдиною ідеєю, спільними зусиллями виконати замовлення держави щодо формування й виховання здорового покоління” [11, с. 7].

Тому державна політика у сфері формування пріоритету цінностей здоров'я та здорового способу життя має базуватись на принципах інтеграції зусиль різних соціальних інститутів, органів державного управління та місцевого самоврядування, громадських організацій.

Державна політика в галузі охорони здоров'я в сучасних умовах обов'язково має враховувати вплив зовнішнього середовища на стан здоров'я громадян. Аналіз динаміки захворюваності населення України, найважливіших демографічних показників за останні 20–25 років демонструє зростання негативного впливу різних чинників навколишнього природного середовища на здоров'я людини. Внаслідок погіршення демографічних показників, насамперед, зменшення приросту та підвищення рівня захворюваності населення, відбувається його старіння і тимчасово втрачається працездатність, зростають витрати на медичне обслуговування. А це значною мірою послаблює трудовий потенціал держави. Все це негативно позначається на відтворювальних процесах як в економіці, так і в суспільстві. На підставі цього вітчизняний учений В. Трегубчук робить висновок, що екологічна проблема є не стільки природоохоронною, скільки соціально-економічною [17, с. 31].

Отже, актуалізація проблем екологічної безпеки, погіршення останніми десятиліттями стану навколишнього середовища, зростання хвороб, що виникають через погані екологічні умови життя, призводять до необхідності впровадження в Україні комплексної державної екологічної політики.

Екологічна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади й управління, що спрямована на впровадження заходів щодо забезпечення якості навколишнього середовища, відтворення природних ресурсів, екологічної безпеки регіонів і держави в цілому [2, с. 216].

В основу державної екологічної політики України покладено концепцію екологічно стійкого (сталого) розвитку, що передбачає раціоналізацію використання природних ресурсів, створення умов для існування майбутніх поколінь шляхом відновлення довкілля. Конференція ООН з питань навколишнього середовища і розвитку, яка відбулася 1992 р. у Ріо-де-Жанейро, визнала цю концепцію домінуючою ідеологією функціонування земної цивілізації у XXI ст. і стратегічним напрямом забезпечення матеріального, соціального і духовного прогресу суспільства. Подальшого розвитку ідеї стійкого розвитку набули на Всесвітній конференції ООН із стійкого розвитку в Йоханесбурзі у 2002 р., де всі країни світу взяли на себе зобов'язання щодо реалізації стратегії стійкого розвитку. Мета, завдання та індикатори з реалізації цієї стратегії були викладені у документі “Цілі розвитку тисячоліття” ООН.

У чому полягає сутність та базові принципи екологічно стійкого розвитку? Найбільш поширеним є визначення стійкого розвитку, що міститься в доповіді Міжнародної комісії з навколишнього середовища та розвитку “Наше спільне майбутнє”, яка була підготовлена на замовлення ООН у 1987 р. Згідно із цим визначенням, стійкий розвиток – це такий розвиток, який задовольняє потреби сьогодення, однак не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [18, с. 429]. Принциповими положеннями цього визначення є рівність між поколіннями щодо задоволення власних потреб, соціальні пріоритети, екологічні обмеження.

Відомий дослідник проблем стійкого розвитку Б. Данилишин розуміє під ним такі відносини в суспільному виробництві, за яких досягаються оптимальні пропорції щодо нормалізації якісного стану довкілля, стабілізації економіки та зростання духовних і матеріальних потреб людей [3, с. 10].

Стратегія екологічно стійкого розвитку спрямована на розв'язання суперечностей у системі “суспільство – природа”, зокрема, щодо задоволення потреб людей, що постійно зростають, при обмеженні можливостях біосфери. Це передбачає створення умов для такого соціально-економічного розвитку, за якого зберігається рівноважний, стійкий стан природного середовища, а також забезпечується стійке, постійне економічне зростання [8, с. 123].

Планування екологічно стійкого розвитку передбачає комплексний підхід, що, на думку С. Дятлова, об'єднує принципи доцільного існування, раціонального природокористування, економічної ефективності та соціальної справедливості [4, с. 51].

Таким чином, головною передумовою реалізації положень Концепції стійкого розвитку в Україні є збалансованість та оптимізація інтересів соціального благополуччя населення, екологічного стану територій та економічного розвитку суспільства. До інших важливих передумов переходу України на модель сталого (стійкого) розвитку на національному та регіональному рівнях В. Трегбчук зараховує:

- ефективне та екологічно безпечне функціонування економіки, що дасть можливість досягти вищих показників життєвого рівня населення, цілеспрямовано розв'язувати соціальні та ресурсо-екологічні проблеми розвитку суспільства;
- раціональне використання, збереження і відтворення природних ресурсів, усебічна охорона навколишнього природного середовища – як найголовніших передумов забезпечення ресурсо-екологічної безпеки сучасного та майбутніх поколінь, підтримання в біосфері екологічної рівноваги, а отже, чистого і здорового довкілля;
- стабілізацію демографічної ситуації та кількості населення і встановлення у суспільстві принципів соціальної справедливості, тобто створення системи правових гарантій та ефективної демографічної політики для досягнення економічного, соціального та екологічного благополуччя кожної сім'ї;
- розширення масштабів міжнародного співробітництва у сфері ефективного розв'язання ресурсо-екологічних проблем і завдань сталого розвитку, підвищення його результативності та ефективності, застосування в національній економіці найновіших світових досягнень науково-технологічного і соціально-екологічного прогресу [17, с. 34].

Державне управління, спрямоване на екологічно стійкий розвиток, має базуватись на принципах системного підходу. Згідно із цим підходом, стійкість розглядається як одна з найважливіших властивостей системи. На думку О. Здорової, стійкість пов'язана з можливістю системи перебувати у стані динамічної рівноваги за наявності зовнішніх та внутрішніх впливів. При цьому рівновага розглядається як необхідна умова стійкості і в природі являє собою безперервне матеріально-енергетичне оновлення з відносним збереженням основних якісно-кількісних характеристик, які поступово змінюються і мо-

жуть набувати нової якості, стану або переходити у фазу дисбалансу [5, с. 12].

Л. Мельник характеризує стійкість як можливість системи зберігати свою структуру і функціональні особливості, достатні для діяльності, за різних параметрів зовнішнього середовища. При цьому стійкість забезпечується через здатність реагувати на зовнішній вплив середовища та стабільність – здатність системи зберігати свою структуру та функціональні особливості під дією внутрішніх чинників. Важливою ознакою стійкості є здатність системи активно функціонувати [12, с. 113].

Системний підхід до планування екологічно стійкого розвитку передбачає структурізацію функцій управління, що, на думку Є. Лавейкіної, включає такі етапи:

- 1) розробку прийомів представлення системно-структурних блок-схем зв'язків із вказівками направленості інформаційних потоків;
- 2) визначення системи основних показників управління якістю довкілля, їх класифікацію за ієрархічністю в господарському плануванні;
- 3) визначення стратегії управління і ранжирування факторів за їх внеском у розв'язання проблем;
- 4) знаходження адекватних моделей еколого-економічної системи, на основі яких обираються шляхи оптимального управління якістю довкілля;
- 5) розробку нормативних показників управління якісними і кількісними параметрами довкілля [9, с. 9].

Практична реалізація екологічно стійкого розвитку держави, як відзначає Н. Караєва, також передбачає раціональну організацію вітчизняної системи еколого-економічних регуляторів, що стимулюють екологічно безпечно господарювання і водночас визначають задовільний стан відповідних територій [6, с. 8].

В Україні державна екологічна політика базується на Концепції сталого розвитку населених пунктів, яка була прийнята Постановою Верховної Ради України у 1999 р. [14]. Згідно із цією концепцією, сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно й екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та майбутніх поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживан-

ня, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

З 2003 р. в Україні реалізується Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003–2015 роки [13]. Серед основних завдань цієї програми такі:

- ліквідація бідності;
- впровадження моделей сталого виробництва та споживання, спрямованих на забезпечення життєдіяльності людства;
- охорона і раціональне використання природних ресурсів;
- оптимізація ресурсної бази економічного та соціального розвитку.

IV. Висновки

Отже, планування екологічно стійкого розвитку є важливим соціальним та політичним завданням, вирішення якого потребує консолідації суспільних сил, усього населення та уряду країни. Тому вкрай актуальною стає проблема раціоналізації та громадського контролю процесів трансформації навколишнього середовища.

Вирішення цієї проблеми вимагає узгодження економічних, політичних, соціальних інтересів різноманітних соціальних груп, організацій, інститутів через усвідомлення власної відповідальності за життя в безпечному та здоровому навколишньому середовищі.

Література

1. Вакуленко О.В. Здоровий спосіб життя як соціально-педагогічна умова становлення особистості у підлітковому віці: дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.05 "Соціальна педагогіка" / О.В. Вакуленко. – К., 2001. – 260 с.
2. Галушкіна Т.П. Екологічна політика як складова державної регіональної політики / Т.П. Галушкіна, Л.М. Качаровська // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – Хмельницьк, 2003. – № 2 (6). – С. 216–220.
3. Данилишин Б.М. Устойчивое развитие в системе природно-ресурсных ограничений / Б.М. Данилишин, Л.Б. Шостак. – К. : СОПС Украины НАНУ, 1999. – 367 с.
4. Дятлов С.А. Основы концепции устойчивого развития / С.А. Дятлов. – СПб., 1998. – 155 с.
5. Здорова Е.С. Организационно-экономические аспекты управления устойчивым развитием региона: дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.05 "Экономика и управление народным хозяйством" / Е.С. Здорова. – Оренбург, 2005. – 157 с.
6. Караева Н.В. Комплексная оценка эффективности механизмов экологического регулирования, направленных на обеспечение устойчивого развития территории: автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.08.01 "Экономическая теория" / Н.В. Караева. – Сумы, 2005. – 19 с.
7. Кириленко С.В. Соціально-педагогічні умови формування культури здоров'я старшокласників: дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.07 "Теорія й методика дошкільної освіти" / С.В. Кириленко. – К., 2004. – 205 с.
8. Кобзар О.М. Концептуальні підходи до формування політики сталого розвитку України та Російської Федерації / О.М. Кобзар // Економіка природокористування і охорони довкілля : зб. наук. пр. / [відп. ред. Б.М. Данилишин]. – К. : РВПС України НАН України, 2002. – С. 122–133.
9. Лавейкіна Є.С. Вдосконалення управління регіональною системою екологічної безпеки населення: автореф. дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.08.01 "Економіка природокористування" / Є.С. Лавейкіна. – К., 2000. – 19 с.
10. Лапаєнко С.В. Формування ціннісних орієнтацій старших підлітків на здоровий спосіб життя: дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.07 "Теорія та методика дошкільної освіти" / С.В. Лапаєнко ; Ін-т проблем виховання АПН України. – К., 2000. – 178 с.
11. Омельченко С.О. Взаємодія соціальних інститутів суспільства у формуванні здорового способу життя дітей та підлітків : монографія / С.О. Омельченко. – Луганськ : Альма-матер, 2007. – 352 с.
12. Основи стійкого розвитку : навч. посіб. / [за заг. ред. д.е.н., проф. Л.Г. Мельник]. – Сумы : Університетська книга, 2005. – 654 с.
13. Про затвердження Комплексної програми реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 634 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18. – С. 116.
14. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – С. 29.
15. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
16. П'ясецька Н.А. Формування валеологічної культури майбутніх учителів у вищих закладах освіти I–II рівнів акредитації : автореф. дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.04 "Теорія та методика професій-

- ної освіти" / Н.А. П'ясецька. – К., 2004. – 20 с.
17. Трегобчук В. Концепція сталого розвитку для України: Аналіз ресурсо-екологічних і природоохоронних проблем / В. Трегобчук // Вісник Національної академії наук України. – 2002. – № 2. – С. 31–40.
18. Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса : учеб. пособ. / [под общ. ред. проф. В.П. Колесова]. – М. : Права человека, 2008. – 636 с.
19. Чернишова Є.Р. Підготовка вчителя до формування в учнів основ знань про здоров'я та безпеку життєдіяльності людини : автореф. дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.04 "Теорія та методика професійної освіти" / Є.Р. Чернишова. – К., 2004. – 22 с.
20. Shyyan O. International Experience and Ukrainian Approach in Health Promotion through Physical Education / O. Shyyan // Prozdrowotny Styl Zycia – Uwarunkowania Spoleczne. – Gdansk, 2005. – P. 133–139.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони”**

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**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

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 даному науковому напрямі;

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів);

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (15 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.