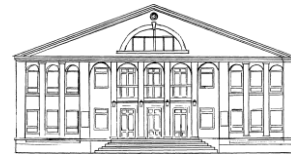


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2011 р., № 2



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А.О. Монаєнко**,
доктор юридичних наук, доцент

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,
професор

Редакційна колегія:

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

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

О.О. Івченко, А.А. Ільєнкова

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
25 травня 2011 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 25.04.2011.

Підписано до друку 24.06.2011.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 49-10Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2011

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	5
<i>Безземельна Т.О.</i>	
ПРОГНОЗУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ	10
<i>Боклаз В.А., Александрова Н.Б.</i>	
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	15
<i>Брагінський В.В.</i>	
ЕВОЛЮЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В НІМЕЧЧИНІ ХІХ – СЕРЕДИНИ ХХ СТ.....	21
<i>Бульба В.Г.</i>	
ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	27
<i>Євсєєва Г.П.</i>	
НОВА ПАРАДИГМА РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВИХ РИНКІВ	32
<i>Іваницька О.М.</i>	
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ ЗА РАХУНОК ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКОВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	36
<i>Кіктенко О.В.</i>	
СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ	40
<i>Мельников О.С.</i>	
СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА.....	45
<i>Мордєїнов О.Г.</i>	
ВПЛИВ ФІНАНСУВАННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ УКРАЇНИ НА ОСНОВНІ ДОСЯГНЕННЯ В ПРОФЕСІЙНОМУ СПОРТІ	49
<i>Сітнікова Н.С.</i>	
СТИМУЛЮВАННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ З УРАХУВАННЯМ РИЗИКІВ	56
<i>Соболь М.П.</i>	
ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА: МЕТА ТА ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ	60
<i>Степанов В.Ю.</i>	
ДЕРЖАВНА БОРГОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ.....	64
<i>Судоргін М.Г.</i>	
ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ФОРМУВАННІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ	69
<i>Халецький А.В.</i>	
НЕОБХІДНІСТЬ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ПРІОРІТЕТНІ НАПРЯМИ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ.....	75
<i>Часник Г.В.</i>	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА	82
<i>Шостак С.В.</i>	
РОЗБУДОВА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНІЙ ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ	87
<i>Шпортюк Н.Л.</i>	

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ.....	92
<i>Безбах Н.В.</i>	

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЯК ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ ВАЖЕЛІВ ЯКОСТІ НАВЧАННЯ	97
<i>Домбровська С.М.</i>	
ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ	101
<i>Іванченко А.В.</i>	
ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ІНВАЛІДІВ	105
<i>Качний О.С., Шапоренко Д.Е.</i>	
СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	110
<i>Козарь Т.П.</i>	
ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ	115
<i>Кравченко Т.А.</i>	
УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ.....	122
<i>Лозинська Т.М., Захаров В.М.</i>	
ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ПОГЛЯДУ ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДНИКІВ	125
<i>Опрятний С.М.</i>	

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

РЕГІОНАЛЬНІ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНІ КЛАСТЕРИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....	129
<i>Кризська Р.Ю.</i>	
ДЕРЖАВНА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА ТА ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНУ	136
<i>Поклонський Ф.Ю., Дунаєва В.В.</i>	
ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	141
<i>Радченко О.В.</i>	

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ КОДЕКСІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ.....	146
<i>Гончаренко М.В.</i>	
МЕТОДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	150
<i>Кульчій І.О.</i>	
ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ	155
<i>Макєєва Л.М.</i>	
НАБРАННЯ ТА ВТРАТА ЧИННОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	162
<i>Мужикова Н.М.</i>	

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ	169
<i>Лопушняк Г.С.</i>	
РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ	176
<i>Непомнящий О.М.</i>	
ІНФОРМАЦІЙНА НЕРІВНІСТЬ У СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ ЯК СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ЧИННИК	181
<i>Педак І.С.</i>	

ФУНКЦІОНАЛЬНА РОЛЬ НАУКИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ (ЗА МАТЕРІАЛАМИ ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ)..... <i>Радиш Я.Ф., Поживілова О.В.</i>	187
ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ <i>Халецька А.А., Маштакова О.М.</i>	192

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338.242.4

ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АНТИКРИЗОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Безземельна Т.О.

кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

В економічну історію 2009 р. увійде як рік світової економічної кризи часів глобалізації. Уряд та Центральний банк повинні відігравати ключову роль у розробці антикризової політики, тоді як практична реалізація антикризових заходів залежить від наявності консенсусу політичних сил та гілок влади стосовно основних параметрів антикризової політики. Саме така ситуація мала місце в більшості країн світу, тоді як в Україні такий консенсус був практично відсутнім. Криза в Україні стала інструментом політичної боротьби, а не чинником консолідації влади та політиків.

Згідно з даними Державного комітету статистики, у I кварталі 2009 р. ВВП країни скоротився на 20,3% [2], що є одним з найгірших показників економічної динаміки в цей період у світі. Це підтвердило висновки багатьох експертів про досить слабе підґрунтя економічного зростання, що спостерігалось в Україні останніми роками. Схожі з Україною за економічними характеристиками країни (передусім країни СНД), які, подібно до України, великою мірою виступали реципієнтами капіталу на світових фінансових ринках, постраждали значно менше, ніж країни ЄС і Північної Америки. Більше того, багатьом з них вдалося зберегти позитивну динаміку економічного зростання. Зокрема, в першому кварталі 2009 р. в Узбекистані зафіксовано зростання ВВП на 7,9%, Молдові – на 7,2%, Азербайджані – на 4,1%, Таджикистані – на 3,5%, Грузії – на 2,6%, Білорусії – на 1,1% [4].

Значні обсяги падіння сукупного виробництва та пов'язані з ним інші негативні макроекономічні явища (безробіття, інфляція, низька платоспроможність підприємств і населення, зростання державного боргу) потребують розробки певних антикризових важелів державного регулювання. Питання

антикризового управління національною економікою розглядались у наукових працях Л. Колінець [3], О. Молдована [4], Н. Паліги [6], М. Романюка [7] та багатьох інших вітчизняних науковців. Але низька результативність використання антикризових заходів потребує неупередженого аналізу причин, механізмів і наслідків розвитку кризових явищ у національній економіці для формування антикризового інструментарію на майбутнє.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є оцінювання ефективності антикризової політики в Україні, кількісне та якісне порівняння антикризових заходів уряду України та інших країн, розробка пропозицій щодо вдосконалення антикризового регулювання національної економіки. Досягнення мети передбачає вирішення таких завдань:

- виявити характерні ознаки кризи 2008–2009 рр., що притаманні українській економіці;
- здійснити оцінювання ефективності антикризових заходів уряду України;
- запропонувати напрями вдосконалення державної антикризової політики.

III. Результати

Через відсутність системних оперативних антикризових заходів зовнішні чинники створили низку внутрішніх проблем. До найбільш гострих чинників, які спричинили значне падіння обсягів вітчизняної промисловості, належать: падіння платоспроможності підприємств; зниження добробуту населення; посилення фіскального тиску; зменшення обсягів кредитування економіки; порушення функціонування платіжно-розрахункової системи; значне скорочення виробництва в галузях економіки, які формують попит на продукцію промислового виробництва [3].

Серед умов, що впливали на здійснення Урядом антикризової політики, необхідно виділити такі:

1. Масштаби кризи в Україні виявились чи не найбільшими в регіоні Центральної та Східної Європи, що було багато в чому зумовлено недостатньою реформованістю національної економіки. Саме внаслідок цього Україна не мала достатніх ресурсів та інструментів для боротьби з кризою на відміну від більш успішних та розвинутих країн. До того ж, високий рівень інтеграції країни у світове господарство робить національну економіку вельми залежною від позитивних та негативних світогосподарських тенденцій.

2. Глобальна криза та її прояви в Україні стали якісно новим викликом, з яким стикнулася країна після тривалого періоду економічного зростання 2000–2008 рр. та кредитного буму 2006–2008 рр. Цей чинник суттєво ускладнив вироблення відповідної антикризової політики, зважаючи на різку зміну настроїв та очікувань суспільства та ділових кіл країни, які багато в чому звикли жити не за можливостями.

3. Країна увійшла в кризу в стані глибокого політичного конфлікту, відсутності консенсусу щодо основних параметрів економічної політики. За таких умов діяльність Уряду та певною мірою Національного банку одразу потрапила в центр жорстких переважно політичних (а не професійних) дискусій, причому змістовний компонент було практично втрачено. Критика Уряду стала ключовим елементом діяльності всіх без винятку політичних сил та Президента, причому фактично Уряд діяв саме як Уряд меншості, попри те, що парламентська більшість продовжувала формально існувати [1].

Реакція органів державної влади різних країн на світову фінансову кризу була досить схожою, хоча масштаби цієї реакції відрізнялись. Перші кроки були спрямовані на вирішення короткострокових проблем банківської ліквідності, а також проблем ринку житла та іпотеки, де криза власне й почалась. Наступним кроком стала значно масштабніша підтримка та стимулювання економіки в цілому та/або окремих секторів та інституційних агентів [1].

Антикризові заходи, що були реалізовані Урядом України, відрізнялись недостатнім масштабом фінансування та мали характер точкового реагування (табл.). Зовсім не використовувались через брак фінансових ресурсів Стабілізаційного фонду України такі антикризові заходи: викуп "токсичних" активів; створення спеціального інституту регулювання фінансових ринків у цілому, вимога до банків кредитувати підприємства та домогосподарства; державне кредиту-

вання, прямі фінансові впливання в реальний сектор, реалізація галузевих програм, енергетичні кредити, підтримка проектів державно-приватного партнерства; гарантії по банківських кредитах, стимулювання споживання, зниження квоти іноземної робочої сили; інтенсифікація запровадження цифрових і транспортних технологій; укладання угод про зону вільної торгівлі та державні домовленості про розширення торгівлі, розвиток торговельного фінансування.

Поглиблення політичної кризи та розвал системи управління економікою унеможливають реалізацію заходів щодо стимулювання інвестиційного попиту (на основі використання механізму Стабілізаційного фонду) та стабілізації банківської системи (шляхом капіталізації та підтримки ліквідності), передбачених Законом України "Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 31.10.2008 р. № 639-VI.

Створення та функціонування Стабілізаційного фонду поставлено в залежність від таких ненадійних джерел наповнення, як приватизація та розміщення державних облігацій. Варто відзначити систематичне невиконання плану приватизації та неможливість залучення істотних фінансових ресурсів від продажу державних облігацій через загрозу суверенного дефолту [5].

IV. Висновки

1. До характерних ознак кризи 2008–2009 рр., що притаманні українській економіці, належать: найбільші в регіоні Центральної та Східної Європи масштаби кризи, що було зумовлено недостатньою реформованістю національної економіки та неефективними докризовими діями уряду; різка зміна настроїв та очікувань суспільства та ділових кіл країни; наявність у суспільстві глибокого політичного конфлікту.

2. Антикризова політика в Україні визначалась фінансовими можливостями держави. Уряд України приймав рішення та вдавався до заходів, використовуючи тактику точкового реагування на кризові явища, які в цілому відповідали логіці та напрямам антикризових дій в інших країнах. Реалізовані заходи допомогли пом'якшити кризові прояви для окремих секторів економіки та верств населення.

3. Криза вкотре засвідчила, що Україна потребує глибокої модернізації, яка передбачає: розширення внутрішніх ринків шляхом ініціювання великих інфраструктурних проектів; захист вітчизняного виробника; удосконалення фінансової політики в напрямі стабілізації національної валюти; підвищення ліквідності банківської системи, легалізації тіньового капіталу, стимулювання інвестицій.

Порівняльний аналіз антикризових заходів уряду України та інших країн*

Таблиця

Антикризовий захід	Україна		Інші країни	
	дії	результат	дії	результат
Монетарна політика				
Надання ліквідності в національній валюті	Спрошення вимог до застави, зменшення вимог до резервування, купівля державних облигацій, переведення фінансування проблемних банків, зміна відсоткових ставок	Відсутність суттєвого впливу на обсяги ліквідності, збільшення зобов'язань банків перед НБУ, проблема платоспроможності банків	Зменшення відсоткових ставок рефінансування, збільшення строків рефінансування, купівля державних та приватних цінних паперів, зменшення резервних вимог (більшість центральних банків розвинутих країн та країн що розвиваються)	Значне збільшення суми кредитних коштів, отриманих комерційними банками
Збільшення ліквідності в іноземній валюті	Відсутність домовленостей про спільні, використання міжнародних резервів та фінансування МВФ	Обмежені можливості не дали змогу використати свої як джерело ліквідності	ЄЦБ, ФРС та Китайський народний банк здійснювали свої операції з ЦБ інших країн, використовуючи міжнародні резерви (більшість центральних банків країн світу)	Надання ліквідності в іноземній валюті
Розширення програм підтримки придбання житла	Спрошення реструктуризації заборгованості за іпотечними кредитами, цільове фінансування недовбудованих об'єктів з високим ступенем готовності, затвердження цільової програми будівництва доступного житла на 2010–2017 рр.	Ринок житла та іпотека Малі масштаби підтримки через зменшення доходів бюджету	Зменшення платежів за іпотечними кредитами, рефінансування поточних боргів, зменшення першого внеску, ліквідація податків на купівлю житла, надання субсидій (РФ, Велика Британія, Франція, Австралія, Японія, США, Китай, Швеція)	Стабілізація ситуації в секторі нерухомості, підтримка галузі будівництва житла
Фінансова допомога держави фінансовим установам				
Рефінансування або гарантування банківських боргів за рахунок державних коштів	Практика не використовується	Суттєвий вплив коштів з фінансової системи	Гарантування банківських боргів за рахунок державних коштів із загального фонду підтримки фінансової системи (РФ, Велика Британія, Франція, Швеція, Південна Корея)	Збільшення довіри до фінансових установ та запобігання відпливу втечів
Зниження нормативів резервування	Зниження вимог до резервування під депозити в національній валюті та збільшення для депозитів в іновалюті	Збільшення ліквідності банків, уникнення надмірних валютних ризиків	Зниження нормативів резервування (РФ, Індія, Китай)	Збільшення ліквідності банків
Кредитування банків та інших фінансових установ	Розповсюджена практика рефінансування банківських установ	Використання отриманих коштів для спекуляцій на валютному ринку	Кредитування банків та інших фінансових установ або центральними банками країн, або урядом (РФ, Франція, США, Німеччина)	Збільшення ліквідності банків, відновлення міжбанківського кредитування
Кредитування під заставу надійних цінних паперів	Довгострокове кредитування банків НБУ під заставу держоблигацій, нерухомого майна, майнових прав	Збільшення ліквідності банків	Кредитування фінансових установ США під заставу їх ліквідних активів (США)	Збільшення ліквідності банків
Викуп акцій фінансових установ державою	Проведення відкритого аукціону для інвесторів і держави, рекапіталізований банк може потім бути проданим іншим інвесторам, гроші – НБУ за рахунок викупу ОДВЗ	На рекапіталізацію виділено 9,7 млрд грн, загальна потреба – 44 млрд грн	Викуп акцій фінансових установ державою (РФ, Японія, Бельгія, Німеччина, Нідерланди, Португалія)	Допомога найбільшим фінансовим установам з метою збереження фінансової стійкості підприємств і домогосподарств
Контроль за грошовими коштами банків				
Обмеження грошової винагороди топ-менеджменту	Обмеження дивідендів власникам банків	Контроль використання державних коштів	Заборона виплати винагороди топ-менеджменту за рахунок наданих державних коштів (Велика Британія, США)	Контроль використання державних коштів
Зміна вимог до бухгалтерського обліку	Зміна вимог до бухгалтерського обліку	Адекватніша монетарна політика	Зміна вимог до бухгалтерського обліку (США, Велика Британія, Німеччина)	Більш адекватна монетарна політика
Фінансова допомога реальному сектору				
Капіталізація фінансових установ для кредитування реального сектора	Рекапіталізація Укресімбанку та Ощадбанку	Підтримка сектора будівництва	Збільшення максимального рівня зобов'язань за кредитами фін установ (Японія, Китай, Чехія, Фінляндія)	Підтримка підприємств, що опинилися в кризовому становищі

Продовження табл.

Антикризовий захід	Україна		Інші країни	
	Дії	результат	Дії	результат
Податкові пільги окремим галузям	Звільнення від сплати ввізного мита та ПДВ імпортованого обладнання, прискорена амортизація	Зниження податкового тиску лише на інвестиції	Зниження податку на прибуток, виплат на соціальне страхування, звільнення від ПДВ імпорту обладнання (США, Японія, РФ, Китай, Франція, Велика Британія, Німеччина, Індонезія, Канада, Південна Корея)	Посилення конкурентоспроможності і підвищення ділової активності
Митно-тарифний захист	У березні 2009 р. набув чинності закон, яким було введено терміном на шість місяців 16-відсоткову надбавку до чинних ставок мита на окремі товари (автомобілі та холодильники)	Зараз не застосовуються жодні митно-тарифні засоби захисту, що суперечать правилам СОТ	Запровадження підвищених ставок митних зборів на імпорتنу продукцію, що є аналогічною вітчизняній (РФ, Індія, Китай)	Захист вітчизняного виробника
Підтримка зайнятості та безробітних				
Збільшення виплат по безробіттю та розширення покриття і терміну виплати	Розміри виплат по безробіттю не було збільшено понад рівень, передбачений бюджетом 2009 р., збільшено адресність надання виплат, зокрема збільшено перелік передумов для припинення виплати допомоги та позбавлення безробітних відповідного статусу	Фіскальні обмеження не дозволили збільшити виплати по безробіттю та розширити покриття відповідних програм	Підвищення розміру допомоги з безробіття, організація тимчасових робочих місць, виплата допомоги звільненим за власним бажанням, продовження терміну виплати допомоги /РФ, США, Франція, Іспанія, Болгарія, Японія/	Підтримка безробітних
Домовленості, компенсації, виплати з часткового безробіття	У кінці 2008 р. підписано меморандуми з компаніями різних секторів щодо утримання від звільнень, але контроль виконання меморандумів відсутній. З 2009 р. набули чинності норми законодавства щодо здійснення виплат з часткового безробіття	Через обмежені можливості державного фінансування виплат з часткового безробіття вплив цього рішення був дуже пограничний	Заохочення компаній скорочувати тривалість робочого дня шляхом запровадження доплат до зарплатної плати, компенсації працівникам, які перебувають у вимушених відпусках, компенсація внесків на соціальне страхування (Велика Британія, Німеччина, Франція, Австрія, Данія, Угорщина, Іспанія, Японія)	Уникнення масових звільнень
Збільшення витрат на підвищення кваліфікації Громадські роботи	Фінансування видатків на профпідготовку працівників, що знаходяться під загрозою звільнення. Оплачувані громадські роботи для безробітних та громадян, переведених на неповний робочий день	Підтримка безробітних	Всеосяжні програми перепідготовки та підвищення кваліфікації (Велика Британія, Німеччина, РФ, Канада)	Підтримка безробітних
Консультативна допомога	Консультації надають державні центри зайнятості	Підтримка безробітних	Безкоштовна консультативна допомога безробітним (Велика Британія, РФ)	Підтримка безробітних
Допомога малому та середньому бізнесу				
Програми кредитування	Уповноважено Державну інноваційну фінансово-кредитну установу залучити кошти на інвестиційні проекти під державні гарантії на 8 млрд грн	Недостатнє зростання ділової активності ПМСБ	Збільшення програми фінансової підтримки малого бізнесу (РФ, Велика Британія, Німеччина, Франція, Китай, Чилі)	Зростання ділової активності ПМСБ
Формування спеціального фонду для інвестування у малі та середні підприємства	Часткове відшкодування з місцевих бюджетів відсоткових ставок за кредитами під інвестиційні проекти	Обмеженість фінансових ресурсів унеможливило створення фондів, але працюють програми міжнародних фінансових установ	Формування спеціального фонду для інвестування у малі та середні підприємства (Китай, Велика Британія, Франція)	Зростання ділової активності ПМСБ
Зниження адміністративних бар'єрів	Тимчасове обмеження державного нагляду, зниження орендної плати за приміщення, що належать державі	Зростання ділової активності ПМСБ	Програми боротьби з корупцією, обмеження кількості перевірок, спрощена система оподаткування (РФ, Китай)	Зростання ділової активності ПМСБ
Підтримка міжнародної торгівлі				
Відшкодування експортерам частини витрат на сплату відсотків по кредитах	Що стосується заходів КМУ, передбачено розроблення механізму надання пільгових кредитів експортерам	Підтримка експорту	Росія і Білорусь частково компенсують відсотки по кредитах, що отримані експортерами (РФ, Китай, Білорусь)	Підтримка експорту

* Примітка: з використанням [1]

Література

1. Антикризова політика в світі та Україні: порівняльна оцінка заходів та економічних ефектів : аналітична доповідь. – К. : Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2009. – 41 с.
2. Зміна обсягу валового внутрішнього продукту у 2009 р. Держкомстат України, 1998–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Колінець Л. Антикризове регулювання економіки в умовах світових економічних криз: орієнтація на реалізацію стратегії економічного розвитку / Леся Колінець // Економічний аналіз : зб. наук. пр. кафедри економічного аналізу Тернопільського національного економічного університету. – 2010. – Вип. 5. – С. 276–279.
4. Молдован О. Кризові явища в промисловості України та пріоритетні заходи антикризової політики / О. Молдован. – Відділ економічної та соціальної стратегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul12009/05.htm>.
5. Моніторинг антикризових заходів та механізми подолання фінансово-економічної кризи: І квартал 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uf.org.ua/additional/1810427_antikr3.04.09.pdf.
6. Паліга Н.Б. Механізми реалізації антикризової політики держави в будівельній галузі : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.03 “Економіка та управління національним господарством” / Надія Броніславівна Паліга. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2009. – 20 с.
7. Романюк М.В. Податкове регулювання як дієвий інструмент антикризової економічної політики / М.В. Романюк. – Бібліотека економіста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/articles/article-48/2011/01/14>.

Безземельна Т.О. Оцінювання ефективності антикризової політики в Україні

Анотація. У статті здійснено оцінювання антикризових заходів Уряду України порівняно з іншими країнами. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення антикризового державного регулювання національної економіки.

Ключові слова: антикризова політика, антикризові заходи, системна криза, модернізація державної економічної політики, порівняльна оцінка антикризових заходів.

Безземельная Т.А. Оценивание эффективности антикризисной политики в Украине

Аннотация. В статье осуществлено оценивание эффективности антикризисных мер Правительства Украины и правительств других стран. Разработаны рекомендации по усовершенствованию антикризисного государственного регулирования национальной экономики.

Ключевые слова: антикризисная политика, антикризисные меры, системный кризис, модернизация государственной экономической политики, сравнительная оценка антикризисных мероприятий.

Bezzemelna T. The estimation by efficiency of crisis policy in Ukraine

Annotation. The estimation of the business cycle policy by the Government of Ukraine in comparison with other countries is given. The recommendations to perfection of the crisis state adjusting to national economy are being developed.

Key words: crisis policy, crisis steps, system crisis, modernization of state economic policy, comparative estimation of crisis steps.

УДК 332.363

ПРОГНОЗУВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

Боклаг В.А.

кандидат наук з державного управління, докторант

Александрова Н.Б.

кандидат технічних наук, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Прискорення темпів науково-технічного прогресу, зростання кількості населення, розширення промислового виробництва вимагають скорочення площ продуктивних земель і, таким чином, висувають на перший план проблему подальшого вдосконалення взаємозв'язку природи та суспільства, яка включає планомірне використання землі й відтворення ґрунтової родючості.

Суспільству необхідно знати, скільки продуктивних земель у перспективі буде потрібно для розвитку різних галузей народного господарства, яка площа земель збережеться в розпорядженні агропромислового комплексу, яка передбачається продуктивність землі і які рекомендації для підвищення її родючості. Значну частку поставлених завдань можна вирішити за допомогою прогнозування використання земельних ресурсів, що дасть можливість плановим органам складати науково обґрунтовані перспективні плани з їх використання й багато в чому залежатиме від того, наскільки фахівці землевпорядного виробництва володітимуть теоретичними основами прогнозування та планування використання земель, оскільки саме вони є фахівцями з організації використання земельного фонду України.

Теоретичні й методичні аспекти прогнозування використання земельних ресурсів як на загальнодержавному, так і на регіональних рівнях в Україні досліджувались багатьма вченими, серед яких Д. Гнаткович, Д. Добряк, В. Кірсанов, М. Лавейкін, Я. Лютий, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк та інші. Однак проблема планування та прогнозування процесу розвитку земельних ресурсів залишається актуальною: динамічні зміни в економіці землекористування потребують дослідження з урахуванням реалій сьогодення.

II. Постановка завдання:

- розкрити поняття прогнозування використання земельних ресурсів;
- обґрунтувати доцільність розробки прогнозів з метою планування використання земельних ресурсів країни;

- запропонувати розроблення заходів щодо захисту земель від негативних процесів на основі прогнозних матеріалів.

III. Результати

Прогнозування передбачає спеціальне наукове дослідження перспектив розвитку якого-небудь явища, що полягає в розробці прогнозу. Предметом прогнозування використання земельних ресурсів є передбачення можливих змін у системі землеволодіння й землекористування з метою вироблення оптимального планового рішення з управління земельними ресурсами України.

Рішення ухвалюються на основі двох підходів. Перший базується на аналізі поточних ситуацій і виявленні вже виниклих суперечностей. Другий підхід ґрунтується на тому, що регулююча дія рішення на процес розвитку попереджує перспективну суперечність і система заходів щодо її запобігання забезпечує мінімальний збиток. Принципом вибору оптимального рішення є його доцільність і соціально-економічний наслідок. При цьому прогнозування виступає інструментом, за допомогою якого таке рішення приймається [1].

Об'єктом дослідження прогнозування та планування використання земельних ресурсів є земельний фонд країни. Це означає, що дослідженню підлягають продуктивність земель, розподіл земель по категоріях, розміри, форми землеволодіння і землекористувань, склад земельних угідь тощо.

Прогнозування і планування використання земельних ресурсів повинно сприяти виробленню напрямів земельної політики у сфері використання земель на перспективу. Виходячи з цього, найважливішими завданнями прогнозування можна вважати: подальше вдосконалення теоретичних положень у галузі землевпорядних прогнозів; удосконалення методів прогнозування використання земель; розробку методики оцінювання ефективності прогнозних рішень; вироблення прогнозів, необхідних для наукового обґрунтування планових рішень з управління земельними ресурсами [3].

Щоб зрозуміти взаємозв'язок прогнозування та планування в управлінні економічними процесами, необхідно розкрити завдання, що поставили перед ними. Основними завданнями планування є:

- забезпечення планомірного пропорційного розвитку суспільства, подальший розвиток продуктивних сил, удосконалення виробничих відносин;
- підвищення матеріального й культурного рівня життя людей і якнайповніше задоволення потреб суспільства;
- забезпечення збалансованого розвитку всього суспільного виробництва в галузевому та територіальних розрізах з урахуванням наявного ресурсного потенціалу.

Вирішуючи поставлені завдання, для прийняття рішення доцільним буде задіяти передбачення можливих змін у розвитку земельних відносин та використання земельних ресурсів, якими є прогнозні матеріали.

Довгостроковий перспективний план не буде науково обґрунтованим, якщо він не враховує результатів прогнозних розробок. У них повинен міститися аналіз сучасного рівня розвитку виробництва, використання науково-технічного потенціалу, основних фондів, трудових ресурсів тощо. При цьому прогнози виступають як початкова база планування, що визначає основні напрями можливого розвитку об'єкта або явища.

Прогнозування як і планування знаходить конкретні шляхи для досягнення поставленої мети. Аналізуючи тенденції, що склалися, і виявлені закономірності, прогнозування визначає хід економічного розвитку на майбутнє, послідовність і терміни вирішення завдань, що поставили перед суспільством у плановому періоді. Спільність планів і прогнозів виявляється і в посиленні чинника невизначеності в міру збільшення планового періоду. Невизначеність виникає через неможливість врахування всього різноманіття чинників, що впливають на розвиток прогнозованого явища або об'єкта, а також через неповноту й неточності знань про закони природи та суспільства [2].

Відмінності між планом і прогнозом такі:

- план відображає вже прийняте рішення, яке після затвердження набуває директивного характеру. Прогноз має рекомендаційний характер, тому не має юридичної сили й відображає лише точку зору прогнозистів;
- за часом наукові прогнози завжди передують складанню перспективних планів, тобто є попередньою стадією планування;
- план і прогноз є формами наукового передбачення, проте властиві їм функції передбачення реалізуються по-різному. Прогноз як кінцевий результат прогнозування має імовірнісний характер, тоді

як план виключає таку невизначеність і закріплює поставлену мету.

При прогнозуванні використання земельних ресурсів доцільна класифікація прогнозів за періодом попередження з таким тимчасовим масштабом: короткострокові – до п'яти років, середньострокові – 6–10 років, довгострокові – 11–20 років і гіпотетичні, в основі яких лежить гіпотеза, – понад 20 років.

За масштабністю прогнозування використання земельних ресурсів, в основі якого лежить ознака охоплення території, можлива така класифікація прогнозів:

- локальні – явища досліджують у масштабах адміністративних районів і областей;
- субглобальні – прогнозування явищ у межах економічного району або великого регіону;
- глобальні – прогнозування використання земельних ресурсів здійснюється в масштабах всієї країни [3].

Загальна система класифікації прогнозів з використання земель зображена на рис.

Безперервне зростання потреби різних галузей економіки на території, розвиток негативних процесів у сфері використання землі, вирішення цілого ряду завдань щодо підвищення рівня інтенсивності використання земельних ресурсів зумовлюють необхідність науково обґрунтованого прогнозу використання земель у перспективі, в процесі якого земельні ресурси виступають як об'єкт прогнозування, а прогнозування в свою чергу відіграє важливу роль в управлінні земельними ресурсами.

Прогноз потреби земель для різних галузей народного господарства зумовлений темпами й масштабами розвитку несільськогосподарських галузей, а також міст і селищ міського типу, курортів, які через об'єктивні причини розвитку суспільства постійно вимагають збільшення території як просторового базису. Завдання полягає в тому, щоб передбачити, скільки землі буде потрібно для задоволення потреб, і таким чином встановити прогнозну площу кожної категорії земель на перспективу.

На сьогодні Україна відзначається надзвичайно високим рівнем освоєння життєвого простору: до господарського використання залучено понад 92% території й лише близько 8% (4,5 млн га) – перебуває в природному стані. Так само надзвичайно високим є рівень розораності території – понад 54% (у розвинутих країнах Європи – не перевищує 35%). Фактична лісистість української території становить лише 16%, чого недостатньо для забезпечення екологічної рівноваги (середньоєвропейські показники – 25–30%). Постійно зменшується територія зайнята поверхневими водами (з 1991 р. – на 12,5 тис. га), що додатково поглиблює про-

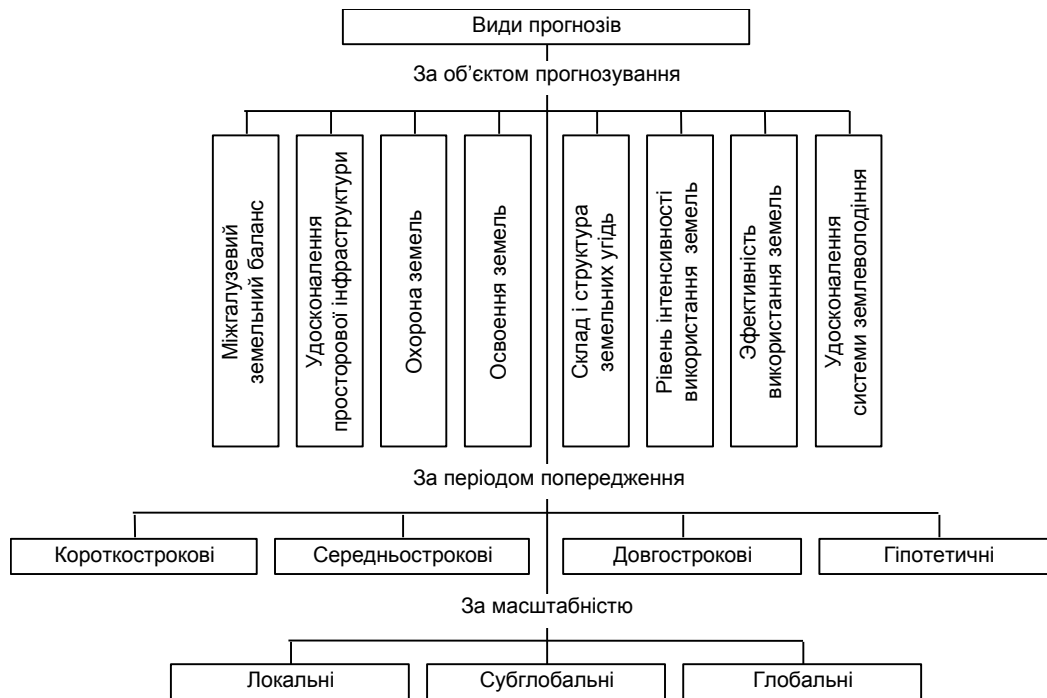


Рис. Класифікація прогнозів при прогнозуванні використання земельних ресурсів

Останнім часом посилюються процеси деградації ґрунтового покриву, зумовлені техногенним забрудненням. Найбільшу небезпеку для навколишнього природного середовища становить забруднення ґрунтів радіонуклідами, важкими металами, збудниками хвороб. Понад 40% органічних добрив, які отримують у результаті діяльності великих тваринницьких комплексів і птахофабрик, перетворюються на джерела забруднення довкілля [5].

У структурі земельного фонду України значні площі займають ґрунти з незадовільними властивостями (змиті, піддані вітровій ерозії, засолені, солонцюваті, перезволожені тощо). Це деградовані й малородючі ґрунти. За розрахунками, площа таких ґрунтів на орних землях перевищує 6,6 млн га, або 20% площі ріллі, а прямі щорічні втрати (тобто різниця між вартістю валового продукту і витратами на його отримання) досягають у середньому 66,5 грн/га, або в цілому по Україні близько 400 млн грн.

Планування використання земель є центральною ланкою в загальній системі управління земельними ресурсами. Його функції полягають у прийнятті планових рішень, які, будучи сформовані в план, набувають директивного і адресного характеру. На відміну від планування, у результаті прогнозування отримують різні варіанти прогнозних висновків. Завдання прогнозиста – вибір остаточного прогнозного рішення.

Прогнозування як функція управління є однією з вищих форм аналізу. Головна його

особливість полягає в тому, що воно, виявляючи тенденції й закономірності у використанні земель, обґрунтовує можливість виникнення таких процесів, які на цей час не можуть бути перевірені на практиці (наприклад, погіршення якості земель) [4].

Основна функція прогнозування використання земельних ресурсів полягає у визначенні стратегічного напрямку подальшого розвитку земельних відносин, тобто у виробленні прогнозних рекомендацій з використання земельних ресурсів на перспективу. Це досягається шляхом розробки таких прогнозів: розвитку форм власності на землю; визначення потреби в землі різних галузей народного господарства; складу земель за категоріями цільового використання; використання земель сільськогосподарського призначення; розвитку і розміщення сільськогосподарського виробництва; природоохоронних заходів.

За радянських часів, починаючи з 1975 р. питання планування використання та охорони земель входило до загального плану охорони природи і раціонального використання всіх природних ресурсів, що виділялось окремим розділом у народногосподарських планах. Прогнозні розробки щодо використання земель застосовувались для Генеральної схеми використання земельних ресурсів країни, яка складалась на довгострокову перспективу. Така схема передбачала вирішення найбільш важливих проблем у сфері землекористування й базувалась на принципах раціонального викорис-

тання земель. Генеральна схема використання земель передбачала виконання таких завдань: підвищення рівня інтенсивності використання земель; обґрунтування перспективної потреби в земельних ресурсах різних галузей економіки; організацію використання продуктивних земель; виявлення резервних земель, придатних для використання в різних галузях економіки; удосконалення системи землеволодіння та землекористування; організацію території; комплексну охорону та покращення земельних ресурсів.

На жаль, на сьогодні практика складання довгострокових прогнозів відсутня. Стратегія розвитку та використання земельних ресурсів на державному рівні, згідно з чинним законодавством, передбачає розроблення й забезпечення виконання загальнодержавної програми використання та охорони земель, метою якої є проведення державної політики, спрямованої на збалансоване забезпечення потреб населення та галузей економіки в земельних ресурсах, раціонального використання й охорони земель, захисту їх від виснаження, деградації, забруднення, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття й створення екологічно безпечних умов проживання населення та провадження господарської діяльності.

Незважаючи на створення інституційних основ забезпечення процесів формування та реалізації земельної політики, на цей час в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин. Водночас розроблені проекти документів стратегічного характеру роками не приймаються. Так, у 2005–2006 рр. розроблено та подано до Верховної Ради проект Загальнодержавної програми використання та охорони земель. Проте далі першого читання процес розгляду не просунувся. Лише в червні 2009 р. Кабінетом Міністрів України схвалена Концепція Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 р., але сама програма на сьогодні не прийнята.

Перетворення, які відбулися в економіці країни та зокрема в сільськогосподарському землекористуванні, істотно змінили правові й організаційно-територіальні форми землекористування, особливо в сільському господарстві, форми власності на землю та інші засоби виробництва, земельні відносини в усіх галузях економіки, ефективність використання земельних та інших ресурсів [5]. Земельна реформа призвела до виникнення недоліків землеволодіння й землекористування: далекоземелля, черезсуміжжя, вклинювання, вкраплення, неправильне розміщення меж тощо. Зважаючи на вищезазначене, виникає необхідність удосконален-

ня землеволодіння та землекористування, а також потреба у використанні при цьому результатів прогнозування.

Прогнозування використання земель сільськогосподарського призначення передбачає вдосконалення складу та співвідношення сільськогосподарських угідь, аналіз рівня інтенсивності використання орних земель. Воно базується на даних земельного кадастру як системи відомостей про природне, господарське та правове використання земель. Така прогнозна інформація є результативною для планування використання земель на перспективу.

Розміщення сільськогосподарського виробництва залежить від природно-кліматичних умов, складу й структури сільськогосподарських угідь, класифікації ріллі за інтенсивністю використання тощо. Прогноз при цьому повинен дати науково обґрунтовані рекомендації з перспективної структури посівних площ з урахуванням придатності та раціонального використання земель.

IV. Висновки

Взаємодію двох вельми складних систем – людини і природи – на етапі проведення земельної реформи розглядають як проблему управління, яку можна вирішити шляхом реалізації системного підходу з дотриманням певних дій, які можуть бути сплановані на основі прогнозних матеріалів.

На нашу думку, в першу чергу необхідно визначити сучасний стан використання земель кожної категорії цільового використання, виявити осередки й джерела забруднення земель, які згубно впливають на раціональне використання земель і порушують економічну рівновагу в природі.

Важливим є розроблення прогнозу з метою запобігання розвитку негативних процесів при використанні земельних ресурсів, розподілу земель між галузями економіки, який повинен базуватися на прогнозах розвитку окремих галузей, підприємства яких розташовані на цій території. Крім цього, необхідно створити науково-методичну основу щодо розробки та використання прогнозних показників, які спрямовані на прийняття рішень стосовно планування використання та охорони земель.

Виконання таких заходів сприятиме покращенню державної земельної політики, прискоренню земельної реформи, цивілізованому розв'язанню проблем у земельній реформі.

Література

1. Кирсанов В.А. Прогнозирование использования земельных ресурсов / В.А. Кирсанов. – Харьков, 1984. – 184 с.
2. Лютый Я.И. Методы прогнозирования использования земельных ресурсов / Я.И. Лютый. – Львов, 1988. – 22 с.

Держава та регіони

3. Лютий Я.И. Прогнозирование и планирование использования земельных ресурсов : учеб. пособ. / Я.И. Лютий. – К. : УСХА, 1991. – 136 с.
4. Основы экономического и социального прогнозирования : учеб. для вузов / [под ред. В.Н. Мосина, Л.М. Крука]. – М. : Высш. шк., 1985. – 200 с.
5. Третяк А.М. Землевпорядне проектування: Теоретичні основи і територіальний землеустрій : навч. посіб. / А.М. Третяк. – К. : Вища школа, 2006. – 528 с.

Боклаг В.А., Александрова Н.Б. Прогнозування використання земельних ресурсів України

Анотація. Розкрито поняття прогнозування використання земельних ресурсів; обґрунтовано доцільність розробки прогнозів з метою планування використання земельних ресурсів країни; запропоновано розроблення заходів щодо захисту земель від негативних процесів на основі прогнозних матеріалів.

Ключові слова: прогнозування використання земель, планування, земельні відносини, державне управління земельними ресурсами, галузі економіки, охорона земель.

Боклаг В.А., Александрова Н.Б. Прогнозирование использования земельных ресурсов Украины

Аннотация. Раскрыто понятие прогнозирования использования земельных ресурсов; обоснованно целесообразность разработки прогнозов с целью планирования использования земельных ресурсов страны; предложена разработка мероприятий по защите земель от негативных процессов на основе прогнозных материалов.

Ключевые слова: прогнозирование использования земель, планирование, земельные отношения, государственное управление земельными ресурсами, отрасли экономики, охрана земель.

Boklag V., Aleksandrova N. Prognostication of the use of the landed resources of Ukraine

Annotation. The concept of prognostication of the use of the landed resources is exposed; grounded expedience of development of prognoses with the purpose of planning of the use of the landed resources of country; development of measures is offered on protecting of earths from negative processes on the basis of prognosis materials.

Key words: prognostication of the use of earths, planning, landed relations, state administration, industries of economy, guard of earths, the landed resources.

УДК 351.071.3

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Брагінський В.В.

генеральний директор УДП "Укрінтеравтосервіс"

I. Вступ

Державна політика становлення та розвитку транспортного комплексу України передбачає забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення й суспільного виробництва в перевезеннях, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності та входження транспортного комплексу України до європейської й світової транспортної системи.

Загальновідомо, що транспорт – це сукупність механічних засобів перевезень, виробничо-технологічного комплексу, організацій і підприємств, призначених для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому та міжнародному сполученнях і надання інших транспортних послуг усім споживачам.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз правових, економічних, організаційних і соціальних засад діяльності транспорту, які визначаються кодексами, законами, статутами та іншими державними й міжнародними нормативними актами для підвищення ефективності надання транспортних послуг.

III. Результати

Нормативні документи, що визначають порядок і умови перевезень, користування засобами транспорту, безпеки руху, охорони праці, забезпечення громадського порядку, пожежної безпеки, санітарні норми та правила на транспорті України, є обов'язковими для всіх юридичних і фізичних осіб на території України.

Роль і значення транспорту закріплено ст. 1 Закону України "Про транспорт", у якій визначається, що транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва, яка покликана задовольняти потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях [7]. Отже, законодавець визначає транспорт як важливу галузь суспільного виробництва, що перебуває в тісній взаємодії з промисловістю; енергетичним, агропромисловим, будівельним і торговельним комплексом, зв'язком, житловим господарством, побутовим обслуговуванням населення, сферою використання й охорони природних ресурсів тощо. У кожній з перелі-

чених галузей є окремі специфічні матеріальні умови виробництва, технологічні процеси, структура підприємств, особовий склад працівників тощо.

Діяльність та подальше вдосконалення транспорту здійснюється відповідно до національної програми розвитку з урахуванням його пріоритетів на основі досягнень науково-технічного прогресу і забезпечується державою. Для задоволення потреб у перевезенні пасажирів і вантажів необхідні транспортні засоби й комплекси, які повинні перебувати у відповідному технічному стані, своєчасне впровадження заходів технічного переоснащення і передових методів з удосконалення всіх ланок транспортної системи. В Україні транспортний комплекс має свою організаційну структуру. Відповідно до Закону України "Про транспорт" (розділ II, ст. 21) у нашій країні сформована єдина транспортна система, яка охоплює всі види державного, колективного й приватного транспорту, транспортно-технічні засоби, рухомий склад, структури управління на кожному виді транспорту та соціально-економічного забезпечення. Відповідно до ст. 22 наведеного вище закону визначається склад залізничного транспорту, до якого входять підприємства залізничного транспорту, що здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, рухомий склад, залізничні, шляхи сполучення, а також промислові, будівельні, торговельні та постачальницькі підприємства, навчальні заклади, технічні школи, дитячі дошкільні заклади, заклади охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, культури, науково-дослідні організації тощо [7].

При цьому законодавець завжди відзначає, що транспорт є однією з важливих базових галузей економіки України, відповідає за її внутрішні та зовнішні транспортно-економічні зв'язки й потреби в перевезеннях, сприяє нормальному функціонуванню всіх галузей суспільного виробництва, соціальному та економічному розвитку, зміцненню обороноздатності держави, міжнародному співробітництву України.

Вивчення та аналіз норм законів України "Про транспорт" [7], "Про залізничний транспорт" [3], "Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий пе-

ріод” [8], Кодексу торговельного мореплавства України [11], Повітряного кодексу України [12] та інших нормативних актів дають змогу зробити висновок, що підприємства транспортної системи (заводи, депо, підприємства зв'язку, водо-, паливо-, енергозабезпечення, шляхові споруди, господарства та інші структурні підрозділи) є складовими економічної системи України й діють за правилами економічних чинників (умов), їм притаманне також суспільне виробництво, розподіл і обмін виробленого продукту в масштабах усієї держави, міжгалузеві зв'язки, взаємозалежність та інтегрованість з економічною системою в цілому.

Стан транспорту в країні, рівень його розвитку, ефективність прямо залежать від спроможності держави управляти виробництвом в економіці й обертанням виробленого матеріального продукту, від досягнень науково-технічного прогресу в державі. В умовах докорінного реформування економіки України необхідна виважена державна транспортна політика, яка враховувала б особливості галузі та її роль у процесах економічних і соціальних перетворень. Особливої важливості набуває пошук “ідеальної” моделі співіснування ринкових механізмів та засобів державного регулювання. Така модель “співпраці” ринку й держави забезпечить нормальне функціонування транспортної системи як однієї з найскладніших галузей виробництва. Найбільш актуальними завданнями у сфері державного регулювання транспортної галузі є такі: визначення основних цілей та завдань національної транспортної політики; розробка та прийняття Концепції розвитку ринку транспортних послуг в Україні; подальший розвиток національної мережі міжнародних транспортних коридорів; кодифікація та гармонізація транспортного законодавства України тощо.

У згаданому контексті важливим є дослідження становлення національного ринку транспортних послуг. Доцільно визначити, що являє собою ринок з економічної точки зору, ринок з позицій законодавства і, зрештою, що ж таке ринок транспортних послуг? Якщо узагальнити думки економістів з приводу визначення категорії “ринок”, то можна виділити такі її аспекти: 1) сукупність економічних відносин у сфері обміну, за допомогою яких здійснюється реалізація товарів; 2) система економічних відносин, що виникають між виробниками в процесі реалізації ними товарів та послуг шляхом купівлі-продажу; відносини, які регулюються законами товарного господарства; 3) увесь складний механізм руху благ та послуг у формі товарів та грошей у рамках суспільного відтворення на всіх рівнях економічної системи суспільства.

У законодавстві України визначення ринку транспортних послуг немає. Проте є визначення фондового ринку, ринку зерна, а також ринку фінансових послуг (ст. 2 Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23 лютого 2006 р. [10]; п. 23 ст. 1 Закону України “Про зерно та ринок зерна в Україні” [5]; п. 6 ст. 1; Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” [9]). Проаналізувавши ці визначення, ми схилиємось до думки, що: 1) будь-який ринок передбачає наявність чіткого предмета купівлі-продажу – це можуть бути товари, роботи або послуги; 2) ринок зумовлює наявність покупців та продавців товарів, робіт або послуг, а також посередників між ними (ринкова економіка хоча й базується на принципах саморегуляції, проте вимагає в деяких випадках втручання держави, а тому держава в особі уповноважених державних органів також виступає учасником ринку); 3) будь-який ринок у правовому аспекті не варто розглядати як сферу діяльності чи сукупність учасників; ринок – це, на нашу думку, система складних відносин між споживачами і продавцями, посередниками і продавцями, посередниками і споживачами, продавцями між собою, а також система відносин між усіма цими об'єктами та державою; 4) для ефективного функціонування ринку необхідне втручання держави, тому наявність владного, імперативного регулюючого впливу в деяких питаннях забезпечення функціонування конкретного ринку – невід'ємна частина ринку.

На підставі наведених міркувань ми вважаємо, що в найбільш загальному вигляді ринок транспортних послуг у господарсько-правовому контексті – це система відносин між перевізниками (експедиторами) та замовниками транспортних послуг, а також іншими учасниками та державою в особі уповноважених органів державної влади з приводу перевезення пасажирів та вантажів як на національному, так і на міжнародному рівні.

У забезпеченні високої якості та культури обслуговування споживачів транспортних послуг значна роль належить правовому регулюванню діяльності транспортного комплексу. Правове регулювання діяльності транспорту має максимально сприяти перетворенню його на передову галузь суспільного виробництва, розвитку економіки, посиленню відповідальності за виконання договірних зобов'язань, забезпеченню схоронності вантажів, які перевозяться, безпеки руху й ліквідації аварійності, дотриманню строків доставки вантажів, удосконаленню договірних відносин щодо перевезень, суворому дотриманню договірної дисципліни,

поліпшенню експлуатаційної роботи на підприємствах транспорту.

Однак необхідно зазначити, що правова база, котра регулює перевезення вантажів залізничним, водним, авіаційним та автомобільним транспортом була прийнята ще в 60–70 рр. XX ст. Щоправда, останнім часом можна спостерігати значну активність у ліквідації відставання правової організації перевезень, розвитку нормотворчої діяльності стосовно транспорту, передусім, з прийняттям нових нормативно-правових актів, у першу чергу, Цивільного [16] та Господарського кодексів України [1]. Разом з тим, правові норми, які регулюють відносини між сторонами у транспортній сфері, є досить стабільними і незмінними протягом багатьох років, але поряд із цим існують спірні висловлювання відомих науковців щодо деяких аспектів транспортного законодавства. Необхідно зазначити, що транспортно-правові норми являють собою сукупність законодавчих і підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів і становлять достатньо великий обсяг.

Законодавство про автомобільний транспорт складається із законів України “Про транспорт” [7], “Про дорожній рух” [3], “Про функціонування єдиної транспортної системи України” [8] та інших нормативно-правових актів України. Закони, що видаються в порядку поточного законодавства, регулюють різні сторони транспортних суспільних відносин. Базовим виступає Закон України “Про транспорт” [7]. Він визначає правові, економічні, організаційні й соціальні основи діяльності транспорту. Разом з тим є чинними цілий ряд законів, що регулюють відносини в конкретних транспортних підгалузях. Це Закон України “Про дорожній рух” [3], який визначає правові та соціальні основи дорожнього руху з метою захисту життя і здоров’я громадян, створення безпечних і комфортних умов для учасників руху й охорони навколишнього природного середовища.

Засади організації та експлуатації автомобільного транспорту визначаються Законом України “Про автомобільний транспорт” [2]. Відповідно до ст. 2 цього Закону автомобільні транспортні засоби перевізників, що використовуються ними для надання послуг з перевезень пасажирів і вантажів, належать до автомобільного транспорту загального користування. Автомобільні ж транспортні засоби суб’єктів підприємницької діяльності, установ та організацій, що використовуються ними тільки для власних потреб, відносять до відомчого автомобільного транспорту. У свою чергу автомобільні транспортні засоби фізичних осіб, що використовуються ними для власних потреб,

належать до індивідуального автомобільного транспорту.

Згідно зі ст. 6 Закону України “Про автомобільний транспорт” [2] основними функціями державного регулювання діяльності автомобільного транспорту є: формування ринку послуг; контроль за виконанням законодавства на автомобільному транспорті; нормативно-правове регулювання питань автомобільного транспорту; ліцензування діяльності перевізників; стандартизація та сертифікація; організація та контроль автомобільних перевезень; тарифна, інноваційна та інвестиційна політика; державне замовлення на соціально значущі послуги автомобільного транспорту загального користування; захист прав споживачів послуг автомобільного транспорту тощо.

Управління автомобільним транспортом за сучасних умов здійснюється Міністерством інфраструктури України, куди, крім згаданого автомобільного транспорту, відносяться залізничний, авіаційний, морський, річковий транспорт, дорожнє господарство та зв’язок.

До сфери управління автомобільним транспортом належать об’єднання, підприємства, установи й організації автомобільного транспорту. Основні завдання, функції та права органів управління автомобільним транспортом передбачені в Положенні про Державну адміністрацію автомобільного транспорту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України [13], а також у Статуті автомобільного транспорту України [15].

Статут визначає права і відповідальність автотранспортних підприємств і організацій, що знаходяться на території України, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, а також підприємств, організацій, установ і громадян, які користуються автомобільним транспортом. Цим Статутом також регламентуються порядок автомобільних перевезень в Україні, основні умови перевезень автомобільним транспортом вантажів, пасажирів, багажу й пошти, а також взаємини автотранспортних підприємств і організацій, що знаходяться на території України, з підприємствами й організаціями інших видів транспорту в частині здійснення автомобільних перевезень.

На підставі цього Статуту Міністерством транспорту та зв’язку України свого часу було затверджено Правила перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні, які розробляються, як правило, за участю зацікавлених міністерств і відомств та містять у собі умови перевезень окремих видів вантажів, виконання комерційних операцій, транспортно-експедиційного обслуговування підприємств і організацій; особливі умови перевезення автомобільним транспортом

вантажів підприємств, організацій і установ окремих галузей економіки.

З метою повнішого задоволення потреб населення в перевезеннях, обмеження монополізму на ринку пасажирських автотранспортних послуг, розвитку конкуренції між перевізниками всіх форм власності Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова "Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування" [14]. Відповідно до Порядку юридичні чи фізичні особи, які мають ліцензію на право виконання пасажирських перевезень, зокрема міжнародних, можуть узяти участь у конкурсі. Переможці конкурсу забезпечують необхідні обсяги та якість перевезень пасажирів на постійних автобусних маршрутах.

Важливим джерелом транспортного права є Цивільний кодекс України, в якому розкрито зміст договору перевезень і відповідальність сторін за неналежне виконання умов договору перевезень і в разі втрати, нестачі або пошкодження багажу, а також за ушкодження здоров'я або смерті пасажирів.

Перевезення вантажів автомобільним транспортом регулюються Правилами перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні, що затверджуються спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань автомобільного транспорту, в яких визначаються права, обов'язки й відповідальність власників автомобільного транспорту – перевізників та вантажовідправників і вантажоодержувачів-замовників.

Натомість Правила перевезення вантажів автомобільним транспортом в Україні не регламентують перевезення небезпечних, великовагових, великогабаритних вантажів, пошти та перевезення вантажів у міжнародному сполученні, оскільки такі перевезення мають свої особливості, що стосуються виконання комплексу вимог під час вантажно-розвантажувальних робіт, власне процесу перевезення та його документального оформлення, а також узгодження таких правил з відповідними компетентними установами.

Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [6] вказує на необхідність отримання суб'єктами підприємницької діяльності ліцензії на здійснення міжнародних, зокрема автомобільних, перевезень. Метою ліцензування є, зокрема, дотримання правил руху та екологічних вимог під час експлуатації автомобільного транспорту. Інструкцією Міністерства транспорту України "Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом" від 16.01.2001 р. № 6/18 (у ред. від 18.12.2003 р.)

встановлено, зокрема, порядок видачі суб'єктам підприємництва згаданих ліцензій. Наявність ліцензійної картки вимагається й Правилами дорожнього руху, які затверджені постановою Кабінету Міністрів від 10 жовтня 2001 р. №1306.

Правила надання послуг пасажирського автомобільного транспорту затверджені Кабінетом Міністрів України (Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування і Наказом "Про Порядок і умови організації перевезень пасажирів і багажу автомобільним транспортом" від 21.01.98 р. № 21 (у ред. від 12.08.2005 р.). При наданні послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом необхідно мати такі документи: для перевізника – ліцензію, договір із замовником на перевезення пасажирів, паспорт маршруту, документ, що засвідчує використання автотранспорту на законних підставах; для водія автотранспортного засобу – посвідчення водія, реєстраційні документи на транспортний засіб, шляховий лист, схему маршруту, розклад руху, таблицю вартості проїзду, завірену керівником автотранспортного підприємства (крім міських перевезень), дозвіл замовника на перевезення.

Якщо міжнародним договором України з питань автомобільного транспорту, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми ніж ті, що визначені нормативно-правовими актами України, застосовуються положення міжнародного договору.

З приводу міжнародних автомобільних перевезень існує найменша кількість міжнародних угод. Річ у тім, що дорожні перевезення не викликали таких гострих питань про відповідальність, як водні, оскільки дуже часто автомобілі належали вантажовідправникам; нещасні випадки при дорожніх перевезеннях не призводять до таких великих матеріальних втрат, як при водних і, зрештою, при дорожніх перевезеннях ризик нещасних випадків менший, ніж при морських. При розробці законодавства про торгівлю різних країн часто використовуються типові правила, розроблені міжнародними неурядовими організаціями.

Серед міжнародних угод, які містять правила автомобільних перевезень, варто згадати Конвенцію про контракти міжнародного автомобільного перевезення товарів (1956 р.), сьогодні вона діє в редакції від 5 липня 1978 р. Певною мірою норми цієї Конвенції мають риси наступності щодо норм Конвенції про шляховий рух від 19 вересня 1949 р. Конвенція про договір міжнародного перевезення вантажів була прийнята з метою уніфікації умов, що регулюють міжнародне перевезення вантажів

автотранспортом, зокрема щодо документів, які застосовують для перевезення, а також відповідальності перевізника.

Згідно з вказаною Конвенцією, для здійснення автотранспортного перевезення укладається єдиний договір навіть у випадку його реалізації кількома перевізниками. Для України також чинними є такі законодавчі акти ЄС: Європейська угода, що доповнює Віденську конвенцію про шляховий рух 1968 р., Європейська угода, що доповнює Віденську конвенцію про дорожні знаки і сигнали 1968 р.; Європейська угода про міжнародні автомагістралі від 15 листопада 1975 р.; Протокол про розмітку доріг від 1 березня 1973 р. до Європейської угоди, що доповнює Конвенцію про дорожні знаки і сигнали 1968 р.

З багатьма державами Європейського Союзу Україна уклала двосторонні договори. Одним з документів, що дає право виїзду на територію європейських країн, є страховий поліс "Зелена карта". Це документ, що підтверджує страхування цивільної відповідальності власника (водія) транспортного засобу перед третіми особами, у випадку нанесення збитків при керуванні транспортним засобом на території країни, що входить у систему "Зелена карта". Це означає, що у випадку дорожньо-транспортної пригоди за кордоном, коли з вини прибулого водія заподіяні кому-небудь збитки, то вони будуть відшкодовані тією страховою компанією, що видала винуватцю аварії поліс "Зелена карта". Система автострахування "Зелена карта" забезпечує захист інтересів у першу чергу тих осіб, яким були завдані збитки прибулим з-за кордону транспортним засобом.

IV. Висновки

В умовах проведення в Україні соціальних та економічних перетворень важливого значення набуває проблема подальшого розвитку й удосконалення інституціонального забезпечення, включно з правовим регулюванням відносин у сфері транспортної діяльності. Зазначене зумовлено перш за все тим, що економіку будь-якої держави неможливо уявити без послуг, пов'язаних з перевезенням як вантажу, так пасажирів, їх багажу, вантажобагажу, пошти різними видами транспорту. Перевезення, а також інші відносини у сфері транспортної діяльності опосередковують транспортні договори, які є різними за правовою природою та змістом і регулюються Цивільним Кодексом України й спеціальними нормативно-правовими актами, що відображають специфіку різних видів транспорту. У зв'язку із цим інституціональне забезпечення перевезень є однією з найважливіших категорій у системі державного управління, загалом, та цивільному законодавстві України, зокрема, без

з'ясування сутності та природи якої складно зрозуміти особливості певних видів транспортних договорів, порядок їх укладання, зміни та припинення, відповідальність сторін та інші питання, які виникають у зв'язку зі здійсненням перевезень.

Незважаючи на достатньо активний процес кодифікації цивільного законодавства України, регулювання відносин перевезення залишається складним питанням унаслідок наявності значної кількості законодавчих актів, що стосуються зазначеної сфери, і потребує подальшого дослідження.

Література

1. Господарський процесуальний кодекс України. — К. : ЮРИНКОМ ИНТЕР, 2004. — 640 с.
2. Про автомобільний транспорт : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 22. — Ст. 105.
3. Про дорожній рух : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 31. — Ст. 338.
4. Про залізничний транспорт України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 40. — Ст. 183.
5. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 35. — Ст. 258.
6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.
7. Про транспорт : Закон України // Відомості Верховної Ради. 1994. — № 51. — Ст. 446.
8. Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період : Закон України // Відомості Верховної Ради. — 1998. — № 52. — Ст. 318.
9. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.
10. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 31. — Ст. 268.
11. Кодекс торговельного мореплавства України // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 47–52. — Ст. 349.
12. Повітряний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 25. — Ст. 274.
13. Положення "Про Державну адміністрацію автомобільного транспорту" : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 р. № 771.
14. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 р. № 1081.

Держава та регіони

15. Про Статут автомобільного транспорту УРСР : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 27.06.1969 р. № 401 // ЗП УРСР. – 1969. – № 7. – Ст. 88.

16. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. (зі змінами і доповненнями). – К. : Ліга-Закон, 2008. – 385 с.

Брагинський В.В. Інституціональне забезпечення транспортних послуг в Україні

Анотація. У статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення державного управління транспортною системою України. Окреслено основні законодавчі акти, які лежать в основі державного регулювання автотранспортних послуг в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, інституціональне забезпечення, ринок, транспортні послуги.

Брагинский В.В. Институциональное обеспечение транспортных услуг в Украине

Аннотация. В статье проанализировано нормативно-правовое обеспечение государственного управления транспортной системой Украины. Определены основные законодательные акты, которые лежат в основе государственного регулирования автотранспортных услуг в Украине.

Ключевые слова: государственное регулирование, институциональное обеспечение, рынок, транспортные услуги.

Brahinsky V. The institutional provision of transport services in Ukraine

Annotation. The article analyzes the regulatory governance of the transport system of Ukraine. The basic legislation that underpin the regulation of public transport services in Ukraine.

Key words: government regulation, institutional support, market, transport services.

УДК 342.5(430)/“18”

ЕВОЛЮЦІЯ СОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В НІМЕЧЧИНІ XIX – СЕРЕДИНИ XX ст.

Бульба В.Г.

кандидат історичних наук, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

I. Вступ

На сучасному етапі в більшості розвинутих країн відбуваються процеси, пов'язані з переосмисленням сучасних соціальних функцій держави. Ця тенденція має місце і в Україні, зокрема це прослідковується в затвердженій Кабінетом Міністрів України Програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”. Цілком очевидним є те, що та соціальна політика, яка провадилася практично впродовж усього періоду незалежності нашої держави виявилася малоефективною. За роки реформ соціально-економічне становище більшості населення різко погіршилось. Відбулося руйнування соціальної сфери, зросла соціальна диференціація, що не могло не відіграти негативну роль у загальній економічній ситуації.

У цьому контексті значний інтерес становить Федеративна Республіка Німеччина – держава, яка стала одним з найвпливовіших суб'єктів сучасної світової політики. Загалом історія її розвитку в XIX–XX ст. наводить на думку про існування певних паралелей з історією України, яка також тривалий час була територіально й ментально роз'єднаною на політичній карті Європи. Досить цікавою в цьому аспекті є позиція німецького економіста й політика Л. Бамбергера, який ще в 1850 р. зазначав, що “немає ніякої німецької історії, адже в історії така собі Німеччина як політична одиниця невідома [9, с. 51]”.

Дійсно, в історії цих двох держав зустрічається ряд аналогій: у 1917–1918 рр. у Німеччині, як і в Україні відбулися соціалістичні революції та в кінцевому результаті – утвердження тоталітарних режимів, відносини яких завершилися найбільшим в історії людства військовим протистоянням. І, нарешті, потрібно врахувати існування в певний період історичного розвитку цих держав фактора регіональної асиметрії “схід-захід”, адже сучасне українське суспільство, як і німецьке в 90-х рр. минулого століття, й до сьогодні де-факто залишається ментально розколотим на східне та західне.

З цього погляду варто зауважити, що на відміну від українського німецьке суспільство не тільки віднайшло шляхи до свого об'єднання, а й стало ініціатором об'єднання всієї Європи. Так, 2 травня 1951 р. саме Федеративна Республіка Німеччина ініціювала створення Європейського об'єднання вугілля і сталі – праобразу сучасного Європейського Союзу. Очевидно, що на сучасному етапі розвитку України проблема виходу з економічної й політичної кризи, винайдення справедливого суспільного устрою, під проводом загальноприйнятої національної ідеї, й встановлення ефективного балансу в системі “держава – суспільство – індивід” є однією з головних проблем державотворення, оскільки у глобалізованому світі третього тисячоліття лише ефективна реалізація людського потенціалу може дати їй шанс відбутися як незалежній, цивілізованій державі. Водночас здобуття національної незалежності України в 1991 р. досить красномовно уособлює нові порівняно з повоєнними десятиліттями обриси ландшафту європейського континенту й сучасного світу.

За таких умов дослідження процесу еволюції соціальних функцій держави, визначення меж, а також можливостей державного регулювання, зокрема в умовах перехідної економіки, що трансформується, набуває особливої актуальності.

Очевидною є наявність тісного зв'язку визначеної теми з науковими та практичними завданнями, які сьогодні стоять перед політичною, управлінською та науковою елітою України, що засвідчується кореляцією порушеної в статті проблеми із завданнями, визначеними в Законі України “Про засади зовнішньої і внутрішньої політики”, зокрема, процесам інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі, надається статус пріоритетних [11].

Вибір шляхів забезпечення сталого розвитку України має здійснюватися з урахуванням фактору модернізації функцій держави, реалій сьогодення, тенденцій розвитку міжнародного співтовариства і визначення місця й ролі України в Європі та світі.

Адже для останньої чверті ХХ ст. характерною є так звана наддержавна, або наднаціональна економічна інтеграція. Вона одночасно відбувається в багатьох напрямках: а) через наднаціональні міжнародні організації; б) через глобальні корпорації; в) через змішані державно-корпоративно-наддержавні структури; г) через міжнародне спільне підприємництво, зокрема у сфері мікро-, малого й середнього бізнесу; д) через різні форми міжнародної торгівлі та промислової кооперації; е) через міжнародні інвестиційні проекти [12, с. 15].

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що на різних історичних етапах багато вчених, які розробляли різноманітні теорії “ідеального” державотворення, використовували різний обсяг накопичених людством знань. Кожне покоління дослідників залежно від теоретико-методологічних поглядів і конкретних завдань по-різному інтерпретували й застосовували порівняльний підхід, який зрештою еволюціонував від дорадчого використання порівняння до становлення порівняльно-історичного методу та оформлення історичної компаративістики як цілісного напрямку і стратегії наукового аналізу. Суперечності періоду середньовіччя були позначені боротьбою за *libertas ecclesiae*, проти тиску та втручання держави. П. Дінцельбахер, досліджуючи історію європейської ментальності, зазначав, що “попри думки про особисту свободу, прагнення до політичної участі та все більший опір недолікам системи, влада як така була глибоко вкоріненим і безсумнівним компонентом середньовічної ментальності” [6, с. 522].

Видатними постатями в історії німецької інтелектуальної традиції взагалі та її політичному аспекті зокрема є Г. Гегель, І. Кант, Ф. Енгельс, К. Маркс, М. Вебер та ін. Представниками німецького лібералізму першої половини ХІХ ст. є Ф. Дальман, Р. фон Моль, К. Роттек. Широко відомими в Європі стали праці Вільгельма фон Гумбольдта “Досвід встановлення кордонів функціонування держави”, яка була написана в 1792 р., а опублікована тільки в 1851 р. Становлення соціальної системи і держави добробуту розглянуто в працях Л. Ерхарда, В. Ойкена, А. Мюллера-Армака, Ф. Опенгеймера.

Дослідженням українсько-німецьких відносин у різні історичні періоди присвячено значну кількість наукових праць, що дає підстави говорити про існування вітчизняної сфери германістики. Зокрема аналіз двосторонніх українсько-німецьких відносин представлений чисельними роботами П. Барвінської, С. Бобильової, В. Газіна, С. Кондрачук, А. Кудряченка, А. Мартинова, В. Солошенко, Г. Старостенко, Я. Чорногора, В. Яременко та ін. Проблематику гло-

бальних стратегій країн – членів Євросоюзу досліджують О. Білорус, Ю. Мацейко, І. Вітер.

Аналіз наукового доробку німецької класичної школи змушує зробити висновок про наявність невіршених раніше аспектів загальної проблеми, яким присвячена стаття, що до певної міри пояснюється існуванням різночитань та неузгодженостей у визначенні функцій сучасної держави, насамперед з позиції історичистського методу, який, на думку К. Поппера, є “способом набуття знань про такі соціальні інституції, як держава, її історія або історія колективного “духу нації”, який формує державу” [10, с. 45].

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати еволюцію розуміння сутності та змісту головних функцій держави в німецькій науковій школі ХІХ – середини ХХ ст.; довести необхідність скорочення “пасивних програм” на сучасному етапі, що провокує зростання соціальної напруги.

III. Результати

Позиція соціальної держави найбільш яскраво була репрезентована в німецькій традиції. Саме в аспекті дослідження цієї традиції стає зрозумілою різниця між ліберальною доктриною та точкою зору Г. Гегеля (1770–1831 рр.), який розглядав державу як вищу інстанцію та зазначав, що “Держава – це божественна ідея, в той спосіб, як вона існує на землі... тому ми мусимо шанувати державу... Державу необхідно розуміти як організм... До завершеності держави належить, по суті, свідомість і мислення... Держава ... існує заради самої себе... Держава – це справді сутнє, реалізоване моральне життя” [4, с. 38–39].

І. Кант (1724–1804 рр.) доводив необхідність створення якомога досконалішого законодавства з метою забезпечення прав кожного громадянина, зокрема гарантій його соціального захисту. При цьому він стверджував, що закони мають бути “апріорними”, тобто такими, які є похідними від понять зовнішнього права взагалі, форма держави є суттю її функцій взагалі, тобто ідея держави полягає у створенні “чистих принципів”, причому ідея ця слугує дороговказною ниткою (погма) для будь-якого об’єднання в спільність.

А. Шопенгауер (1788–1860 рр.) вважав, що “держава – це ні що інше як установа, яка здійснює функцію охорони, що є необхідним для недопущення тих чисельних намірів, якими спокушається людина і які вона здатна відвернути лише в союзі з іншими. Таким чином, суть функцій держави зводилась до:

- захисту від зовнішніх впливів, що є перворядним джерелом міжнародного права;

- захисту кожного громадянина держави, або, іншими словами, – забезпечення права на приватну власність, що досягається підтримкою законного правопорядку, суть якого полягає в тому, що сконцентровані сили членів суспільства захищають окрему особистість.

Однак зазвичай це відбувається в усіх людських починаннях, тому протидія одному злу відкриває шлях до іншого, що викликає необхідність у запровадженні третьої функції – “захисту проти захисників” – інакше кажучи, проти тих, кому суспільство доручило нагляд за дотриманням його прав – забезпечення публічного права [13, с. 617–618].

Відзначимо, що на початку XX ст. у працях М. Вебера прослідковується відображення об’єктивної необхідності тлумачення світу, що все більше інтегрується, шляхом компаративного аналізу. Зокрема, класичним порівняльно-історичним дослідженням є його праця “Протестантська етика і дух капіталізму”. Взагалі держава, на думку Вебера, як “політичний інститут з раціонально розробленою “конституцією”, раціонально обґрунтованим правом і орієнтованим на раціональне визначення засад і законів правління спеціалістів-чиновників, саме у такому істотному для неї співвідношенні специфічних ознак відома лише Заходу, хоча певні паростки усього цього були і в інших місцях” [3, с. 22].

При ретельному розгляді проблематики державотворення складається враження, що в наукових теоріях, які тлумачать зміст і сутність держави та її функції ідеться про зовсім різні речі, які важко розпізнати. Зокрема, прибічник європейського ранньобуржуазного лібералізму концепції “мінімальної держави” В. фон Гумбольдт (1737–1835 рр.) вважав, що діапазон активності функцій держави має бути якомога вужчим. Держава, яка “правильно” реалізує свої функції не повинна намагатися досягти нічого іншого, крім забезпечення внутрішньої й зовнішньої безпеки громадян. У праці “Ідеї до досвіду, що визначають межі діяльності держави” автор здійснив аналіз юридичних функцій держави, до яких він відносив: мир і безпеку в суспільстві, захист прав і свобод індивіда та турботу про благо і щастя кожного [5].

Загалом диференціація дефініцій “суспільство” і “держава” бере початок з часів зародкового стану розвитку буржуазних відносин, коли у відповідь на становлення суспільства, яке керується лише законами ринкового обміну, з’явилась індустріально-бюрократична держава нового типу. Впровадження буржуазних відносин характеризувалось диференціацією суспільства й держави та знищенням традиційних, сформованих протягом століть, форм суспільної

взаємодопомоги. Враховуючи зазначене, можна констатувати, що соціальна функція держави виникла одночасно із зародженням ринкового механізму розвитку економіки, коли головною метою стає отримання максимального прибутку, і питання про те, як розвиток виробництва відображається в житті кожної окремої людини, виноситься зі сфери чистої економіки.

Як надсуспільна структура держава реалізує стратегічні цілі розвитку суспільства, існування яких є неможливим у руслі поточного порівняння витрат і результатів. У цьому розумінні економічна політика держави поєднується з її соціальною політикою, інакше кажучи, політикою, спрямованою на розвиток суспільства як цілого, забезпечення його технологічної, соціальної та екологічної збалансованості. Якщо розглядати соціальну політику вужче, виділяючи з орієнтирів суспільного розвитку тільки те, що пов’язано зі статусом людини, то соціальні функції держави – це функції гаранта дотримання загально визначених прав людини.

Очевидно, що соціальні функції держави визначалися як головні напрями її діяльності, зумовлені основними суспільними цілями і завданнями на конкретному історичному етапі розвитку, механізмом реалізації яких є соціальна політика. Загалом первісна форма соціальної держави пов’язується з розповсюдженням соціального захисту від певних соціальних груп на всіх репрезентантів суспільства. Поступово соціальна підтримка широких верств населення, через закріплення прав громадян на соціальні гарантії з боку держави, знаходила правове закріплення в законодавствах європейських країн.

Вважається, що поняття “соціальна держава” вперше застосував Л. фон Штайн (1815–1890 рр.), який включив у перелік функцій держави соціальну функцію, суть якої полягає в забезпеченні підтримки абсолютної рівності в правах для різних соціальних класів, для окремої особи за допомогою своєї влади. Зокрема, у праці “Вчення про управління і право управління з порівнянням літератури і законодавств Франції, Англії та Німеччини” було зроблено спробу послідовно розглянути проблематику розвитку соціальних функцій держави. Справжнім новаторством на той час стала ідея щодо необхідності підтримки державою робітника в його протистоянні капіталізму [14, с. 24].

У свою чергу, А. Вагнер (1835–1917 рр.) у 1892 р. визначив соціальну політику як політику держави, яка прагне законним шляхом боротися з безладдям у сфері процесу розподілу, за якого кожен громадянин усвідомлює відповідальність за свою частку й не буде більше переховуватись, а тому не буде передовіряти якійсь установі або органі-

зації безумовне право користуватися його мандатом. Зазначимо, що А. Вагнер, який був радником канцлера Німеччини О. фон Бісмарка, став одним з ініціаторів розробки ряду нормативно-правових актів про обов'язкове соціальне страхування. Ця соціально-правова конструкція отримала умовну назву "модель Бісмарка" і в модифікованому вигляді тривалий час використовувалась у Німеччині. Зокрема у 1870 р. було запроваджено державне соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві, у 1871 р. – фінансування медичної допомоги, у 1880 р. – допомогу у випадку хвороби.

Зазначимо, що в сучасній науці широко вживаним є термін "закон Вагнера", положеннями якого вчений доводив причини неминучого зростання державних витрат, виокремлюючи такі аспекти:

- соціально-політичний, суть якого полягає в тому, що протягом усього періоду існування держави відбувається поступове розширення соціальних функцій, зокрема – збільшення переліку соціальних виплат та відповідних витрат з державного бюджету.
- економічний, який пояснюється потребою в необхідності збільшення асигнувань у наукові розробки, інвестиційні проекти тощо.
- історичний, суть якого полягає в тому, що збільшення державних витрат вимагає збільшення державного боргу та витрат на його обслуговування [1].

Загалом, у функціональній теорії виникнення держави загального добробуту її соціальні функції розглядаються в аспекті реакції на соціальні зміни, що відбуваються в процесі індустріального розвитку. У ранніх працях цього наукового напрямку мова велась щодо наслідків індустріалізації, зокрема в частині зростання чисельності населення, та технічного прогресу, які стали умовами й причинами виникнення соціально-політичної системи забезпечення.

Варто зазначити, що в сучасній практиці застосування терміна "функція держави" розглядається в аспекті основних напрямів діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві. Ці процеси наприкінці XIX – на початку XX ст. стали рушійною силою до утвердження національних держав у сучасному розумінні цього поняття.

Таким чином, у сучасній науковій літературі можна виокремити дві домінуючі точки зору:

1) ґрунтується на тому, що початок соціальної політики держави у сучасному розумінні цього слова на загальнодержавному рівні заклав канцлер Німеччини О. фон Біс-

марк у результаті прийняття закону про соціальне страхування населення;

2) полягає в тому, що загалом реалізація соціальних функцій держави стала можливою лише в XX ст., коли мало місце стрімке економічне зростання.

Варто відзначити той внесок у розвиток економічної, політичної та соціальної науки, який зробили представники "Австрійської школи", заснованої у 70-х рр. XIX ст. Так, саме Л. фон Мізес (1881–1973 рр.), який був провідним представником третього покоління австрійських економістів та автором так званої "теорії неможливості соціалізму", виявився єдиним теоретиком, який передбачив Велику депресію 1929 р.

Після закінчення Другої світової війни поняття "соціальна держава" або "держава загального добробуту" було запроваджено в широкий ужиток. У науці міжнародно-визнаним став термін "welfare state" (держава загального добробуту). Автором типології держави загального добробуту вважається Г. Еспін-Андерсен, крім того значний внесок у розроблення теорії соціального управління зробив Ф.-К. Кауфманн, а автором концепції регульованої держави був Ф. Нульмаєр.

Л. Ерхард дотримувався принципової думки стосовно того, що сучасна держава, яка усвідомлює свою відповідальність просто не може собі дозволити повернення до ролі "нічного сторожа". Це хибне розуміння свободи призвело до її унеможливлення. Таке пасивне ставлення тим більше не може бути виправданим, оскільки за відсутності дійсно вільного ринку і вільно конвертованих валют, функція міжнародного рівня цін повністю не здійснена й оздоровчий регулятор всесвітньої конкуренції не виявляє своєї дії [15]. Зазначимо, що визначення "держава – нічний сторож" надовго вкоринилось у науковій літературі за державним устроєм, який згідно з доктриною класичного лібералізму здійснював лише так звані "охоронні" функції і жодних соціальних.

Щодо порушеної проблеми, варто зазначити, що після капітуляції гітлерівської Німеччини 8 травня 1945 р. політика крайн-переможниць була спрямована на денацифікацію, демократизацію та децентралізацію окупованої країни, тобто на її черговий розподіл. Після охолодження стосунків між країнами – членами антигітлерівської коаліції у 1949 р. було утворено дві держави: західну – Федеративну Республіку Німеччина (ФРН) і східну – Німецьку Демократичну Республіку (НДР). Очевидно, що такий геополітичний розподіл поставив перед новоствореними державами радикально нові завдання, від ефективності розв'язання яких залежала доля всього суспільства.

Зокрема, вже згаданий Л. Ерхард, якого цілком заслужено називають батьком німецького економічного чуда, робив наголос саме на забезпеченні ефективної реалізації соціальних функцій, оскільки вважав, що “якщо ми не прагнутимо постійно поліпшувати життєві можливості нашого народу, то підірвемо цим основу для технічного прогресу, тим самим вийдемо з кола цивілізованих народів, законсервуємося в штучній бідності. Тільки розширивши споживання, ми зможемо надалі брати участь у здоровому світовому розвитку”. Його позиція ґрунтувалась на тому, що “соціальна функція держави полягає у створенні умов для розвитку економіки на ринкових засадах й водночас дбання про те, щоб неухильно зростає життєвий рівень населення [8, с. 26]. Це знайшло відображення в Конституції ФРН, прийнятій в 1949 р., де стаття 28 визначає, що Федеративна Республіка Німеччина є демократичною і соціальною державою, і її соціальна політика пріоритетна.

IV. Висновки

Таким чином, аналіз і спостереження за трансформаціями функцій держави дає змогу по-новому переосмислити тривалий історичний процес формування та еволюції змісту й суті соціальних функцій сучасної держави в широку розумінні цього терміна. Першим принципом становлення цих функцій є диференціація понять “суспільство” і “державна”, що бере початок з раннього етапу розвитку капіталістичного суспільства і визначає завдання держави, економіки та соціальної сфери. Соціальна сфера суспільства за визначенням покликана виконувати функцію його соціального відтворення. Конституційне закріплення соціального принципу державного устрою на прикладі Німеччини підтверджує той факт, що її соціальну функцію можна віднести до пріоритетних функцій. Слід зазначити, що зміст соціальної функції не залишається незмінним на всіх етапах розвитку суспільства й держави. Він залежить від багатьох факторів, насамперед від типу політичного устрою, політичної ідеології, економічного розвитку та існування визначеної національної стратегії.

Література

- Афанасьев М.П. Методические и теоретические основы формулировки закона А. Вагнера. Подходы к его тестированию / М.П. Афанасьев, Я.М. Афанасьев // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 3. – С. 47–70.
- Бродель Фернан. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV–XVIII ст. : у 3 т. / Фернан Бродель ; [пер. з фр. Г. Філіпчук]. – К. : Основи, 1997. – Т. 2. Ігри обміну. – 585 с.
- Вебер Макс. Протестантська етика і дух капіталізму / Макс Вебер ; [пер. з нім. О. Погорілого]. – К. : Основи, 1994. – 261 с.
- Гегель Г. Философия истории / Г. Гегель. – М. : Государственное социально-экономическое издательство, 1935. – 470 с.
- Гумбольдт В. фон. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства / В. фон. Гумбольдт // Язык и философия культуры. – 1985. – С. 30.
- Історія європейської ментальності / [за ред. Петера Дінцельбаха ; пер. з нім. В. Кам'янець]. – Л. : Літопис, 2004. – 720 с.
- Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм : пер. с нем. / П. Козловски. – М. : Республика, 1998.
- Кондратюк С.В. Європейська політика об'єднаної Німеччини : монографія / С.В. Кондратюк. – К. : Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2008. – 264 с.
- Лангевіше Дітер. Нація, націоналізм, національна держава в Німеччині і в Європі / Дітер Лангевіше ; [пер. з нім. О. Логвиненко]. – К. : К.І.С., 2008. – 240 с.
- Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги. Спалах пророцтва: Гегель, Маркс та його послідовники / К. Поппер ; [пер. з англ. О. Буценко]. – К. : Основи, 1994. – Т. 2. – 249 с.
- Про засади зовнішньої і внутрішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. (30.07.2010). – Ст. 1840.
- Проблеми модернізації політичних систем сучасності : монографія / [М.І. Панов (кер. авт. кол.), О.М. Герасіна, О.Г. Данильян та ін.]. – Х. : Право, 2008. – 320 с.
- Шопенгауер Артур. Мир как воля и представление : собр. соч. : в 4 т. // Артур Шопенгауер ; [пер. и ред. Ю.И. Айхенвальда]. – М. : И.И. Кушнareв и К°, 1903. – Т. II. – 673 с.
- Штейн Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии // Л. фон Штейн ; [пер. с нем. И.Е. Андреевский]. – СПб. : А.С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.
- Эрхард Л. Благосостояние для всех / Л. Эрхард ; [пер. с нем. Б.Б. Багаряцкого, В.Г. Гребенникова]. – Репринт. воспроизведение. – М. : Начала-Пресс, 1991. – 332 с.

Бульба В.Г. Еволюція соціальних функцій держави в Німеччині XIX – середини XX ст.

Анотація. У статті здійснено аналіз еволюції розуміння сутності та змісту головних функцій держави в німецькій науковій школі XIX – середини XX ст. Зроблено висновок, що на сучасному етапі державотворення в процесі модернізації системи соціальних функцій держави виникає необхідність скорочення “пасивних програм”, яке здатне спровокувати зростання соціальної напруги.

Ключові слова: держава, функції державного управління, соціальне призначення держави.

Бульба В.Г. Эволюция социальных функций государства в Германии XIX – середины XX в.

Аннотация. В статье осуществлен анализ эволюции понимания сущности и содержания основных функций государства в немецкой научной школе XIX – середины XX в. Сделан вывод, что на современном этапе созидания государства в процессе модернизации системы социальных функций государства возникает необходимость сокращения “пассивных программ”, способное спровоцировать возрастание социальной напряженности.

Ключевые слова: государство, функции государственного управления, социальное предназначение государства.

Bul'ba V. Evolution of social functions of the state at Germany in XIX – middle of the XX century

Annotation. In the clause the historical-comparative analysis of evolution of understanding of essence and the maintenance of the basic functions of the state at German school XIX c. of thought is performed. The conclusion is drawn that at the present stage of creation of the state in the course of modernization of system of social functions of the state there is a necessity of reducing of “passive programs”, capable to provoke increase of social intensity.

Key words: state, functions of the government, social mission of the state.

УДК 351.814.373.3

ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Євсєєва Г.П.

кандидат філософських наук, доцент
Придніпровська державна академія будівництва і архітектури, м. Дніпропетровськ

I. Вступ

“Після завершення пострадянських трансформаційних реформ наприкінці 1990-х – початку 2000-х рр. Україна так і не перейшла до критично важливих модернізаційних реформ “нової хвилі”. Як наслідок, більшість започаткованих процесів та змін залишились незавершеними, незрозумілими, а подекуди спотвореними”, – зазначається в експертній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень до Послання Президента України В. Януковича до Українського народу “Україна XXI століття. Стратегія реформ і суспільної консолідації”. Це стосується безпосередньо й мовної політики в державі.

Науковці, які досліджують державну мовну політику на сучасному етапі, не тільки аналізують взаємовплив мови й суспільства, стан і формування мовної політики, а й визначають деякі шляхи її реалізації. Так, І. Курас, визначаючи здобутки і проблеми державної мовної політики України, сформулював основні подальші тенденції її розвитку в сучасному українському суспільстві [11]. Автор вбачає, що основна парадигма полягає в подальшому укріпленні ролі української мови як державної: “З одного боку через заповнення нею нових сфер мовного життя суспільства та перехід на спілкування нею нових верств мовного загалу, з другого – через подальше її шліфування в нових обставинах реального використання та подальше унормування її літературної форми. Для забезпечення першого з цих напрямів має бути насамперед ефективна мовна політика держави, для другого ж, крім цього, – тактика виваженості, тверезої збалансованості в підходах з боку тих чи інших кіл мовного соціуму” [11, с. 481]. О. Куць, аналізуючи мовну політику в державотворчих процесах України від імперсько-тоталітарної до демократичної, доходить висновку, що “політичні, соціально-економічні, культурні, правові аспекти функціонування державної мови при всій її специфіці мають бути узгодженими елементами цілісного суспільного світогляду, декларованого як курс держави на гармонію та злагоду в суспільстві”. Серед найважливіших подальших кроків у розвитку мовної політики автор визначає: 1) прискорення ухвалення нового закону про державну мовну політику; 2) створення центрального органу з повноцінною вертикаллю спеціалізованих органів для здійснення мовної політики в галузі мовного планування та будівництва; 3) упорядкування й наповнення змістом механізму контролю за дотриманням чинного законодавства щодо мови. Важливу роль науковець відводить держслужбовцям як представникам української держави, які повинні не тільки володіти, а й пропагувати державну мову. На думку О. Куця, варто провести повну атестацію державних службовців, включаючи питання мовної підготовки. Важливу роль відводить автор і галузі освіти – тут авторитет державної мови повинен бути беззаперечним [12, с. 196–203]. Л. Масенко в одній з останніх своїх праць “(У) мовна (У) країна” зазначає, що у суверенній державі захист “колективного права нації на власний голос уже не потребує жертвовної боротьби героїв. Після здобуття державної незалежності на сторожі свого слова мусить стати влада” [16]. Політичний консенсус, на думку науковця, має бути підкріплений виразною політикою держави. Вона повинна спрямовуватися на досягнення таких цілей: посилення функції державної мови як об’єднавчого та консолідуючого чинника в українському суспільстві; забезпечення мовних прав українців та осіб, що належать до національних меншин, сприяння розвитку мов національних меншин, особливо тих, що опинилися під загрозою зникнення; утвердження української мови як мови міжнаціонального спілкування в Україні; підвищення загальної мовної культури українців як громадян України тощо.

Рекомендації щодо майбутньої мовної політики в Україні були викладені і групою науковців, які кілька років працювали над проектом “Мовна політика в Україні: антропологічні, лінгвістичні аспекти та подальші перспективи” за сприяння Міжнародної асоціації з розвитку співробітництва з науковцями нових незалежних держав колишнього Радянського Союзу [20]. Їх рекомендації зводяться до розділення права мов: права української мови та права недержавних мов. Щодо права української мови науковці проекту визначають: “Державною мовою України

є і в осяжному майбутньому буде українська. Кожна держава має право поширювати державну мову на своїй території та вимагати від своїх громадян її знання” [20, с. 333]. А відтак, мовою офіційного спілкування в державі на всій її території є українська, і всі громадяни держави повинні володіти українською мовою принаймні в обсязі, достатньому для роботи. Що ж до мов національних меншин то, на думку науковців розробників проекту, “Україна мусить дотримуватись і забезпечувати виконання своїх зобов’язань перед Радою Європи та іншими міжнародними організаціями”. На практиці це означає, що держава бере на себе зобов’язання щодо підтримки недержавних мов і культур, що розвиваються в країні за рахунок державного бюджету. Водночас у рекомендаціях чітко сказано: “жодну людину не можна примушувати змінювати мову. Цього не дозволяють ні міжнародні правові зобов’язання України, ні її національне законодавство. Вибір мови приватного вжитку не може бути об’єктом законодавчих регулювань” [20, с. 333].

І. Лопушинський в одній із своїх останніх праць “Державна мовна політика в Україні. Освітнянський аспект”, визначаючи стан та пріоритетні питання формування та реалізації державної мовної політики в галузі освіти в Україні, зазначає, що мовна політика держави повинна реалізовуватися “комплексно, завдяки багатьом відомим і менш відомим механізмам, котрі забезпечать її головну мету-мінімум – функціонування української (державної) мови в комунікативній сфері і мету-максимум – консолідацію українського суспільства на основі цієї мови” [14, с. 249]. З огляду на це науковець визначає завдання, які потрібно вирішити першочергово: “розроблення дієвих механізмів реалізації державної мовної політики; вироблення моделей забезпечення державної мовної політики; оптимізацію організаційно-функціональної структури формування і реалізації державної мовної політики” [14, с. 249]. І. Лопушинський пропонує розгорнуту структурно-функціональну характеристику альтернативних моделей та механізмів реалізації мовної політики, але вони стосуються лише освітнянської сфери.

Окремі механізми реалізації державної мовної політики в Україні були запропоновані в Концепції державної мовної політики” [23], яку затвердив 15.02.2010 р. Президент України, враховуючи необхідність вироблення послідовного й виваженого підходу до вирішення мовних питань, з метою забезпечення додержання конституційних гарантій щодо всебічного розвитку та функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій тери-

торії України, задоволення мовних потреб громадян України, керуючись ст. 10 та відповідно до частини другої ст. 102 Конституції України, на підтримку ініціативи Національної ради з питань культури і духовності (яка, на жаль, була ліквідована відповідно до Указу Президента України від 02.04.2010 р. № 488/2010). Шляхи і способи розв’язання мовних проблем у суспільстві визначаються Концепцією через реалізацію державної мовної політики, яка визначає першочергову необхідність “підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України проекти відповідних законів, визначити центральний орган виконавчої влади з питань державної мовної політики, розробити та забезпечити виконання державних цільових програм, уживати заходів для підтримки громадських ініціатив, налагодження конструктивного діалогу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями щодо розв’язання мовних проблем” [23].

II. Постановка завдання

Солідарність суспільства формує передусім масове усвідомлення громадянами країни приналежності до єдиного мовно-культурного простору. Тому поширення в унітарній державі однієї державної мови є запорукою її політичної стабільності. Українська мова – невід’ємний державницький атрибут, що зберігає свою історичну спадкоємність від давньокіївської доби. Як мова найчисленнішого, найстаршого, автохтонного і титульного етносу, українська мова відповідно до загальноприйнятої світової практики виконує функцію єдиної державної мови в Україні.

III. Результати

Державність української мови є ключовим чинником консолідації українського суспільства на всій території України, формування сучасної української політичної нації, символічним уособленням української державності, гарантією збереження національної ідентичності українського етносу та державної єдності України. З огляду на це українська нація і держава мають забезпечувати відродження й захист української мови, якісну розбудову українського мовного простору. На превеликий жаль, українське суспільство попри, хоч і незначні, державницькі спроби консолідації суспільства в мовному просторі, і сьогодні перебуває у процесі пошуку її орієнтирів, з чим уже затрималися непоправно. Тому нинішню ситуацію можна схарактеризувати як конструктивне об’єктивне усвідомлення на вищих щаблях влади необхідності коригування державної мовної політики в Україні, адже в суспільстві безумовна потреба для громадян України, практична необхідність знати та вільно й

повсюдно спілкуватися українською мовою як мовою основної маси населення, як справді державною, належно не підкріплена і не заохочена, не піднесена до рівня престижності. Очевидно, основна причина такого стану речей за відсутності дієвого державного механізму регулювання мовного питання. У перші роки незалежності нашої держави такий механізм існував. З метою формування та здійснення державної мовної політики в незалежній Україні були створені спеціальні державні органи й установи: Держдепартамент із здійснення державної мовної політики у структурі Державного комітету у справах національностей та міграції, Рада з питань мовної політики при Президентові України. Їх діяльність спрямовувалась на створення умов для розвитку та функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, а також розвитку і використання мов національних меншин України, задоволення мовних потреб українців, які проживають за межами держави. Виходячи з важливості зазначеної проблеми постановою Кабінету Міністрів України в 1997 р. були затверджені "Комплексні заходи щодо всебічного розвитку і функціонування української мови", а згодом у 2003 р. ще однією постановою уряду затверджена "Державна програма розвитку і функціонування української мови на 2004-2010 рр.". Обидва документи спрямовані на розвиток, підтримку і захист державної мови в Україні. Президент В. Ющенко у перший рік правління практично не втручався в мовну сферу. Чи не єдиним винятком став підписаний ним Указ від 26 вересня 2005 р., яким функції реалізації державної мовної політики покладалися на Міністерство культури і туризму. Водночас цей Указ викликав багато запитань своєю суперечливістю. Він мав назву "Про вдосконалення державного управління в інформаційній сфері", однак його метою проголошувалося "підвищення ефективності реалізації державної мовної політики". Єдиним пунктом, який стосувався мовної політики, було надання повноважень Міністерству культури і туризму реалізовувати мовну політику, усі ж інші його положення стосувалися реєстрації друкованих видань, експертної комісії із захисту суспільної моралі та зміни чисельності міністерств юстиції, культури і туризму, а також Державного комітету телебачення і радіомовлення. Причина появи та мета цього Указу, не кажучи вже про те, якими були кроки щодо його виконання та який вплив він мав на мовну ситуацію в країні, годі й говорити. Деякі подальші спроби зміцнення державної мовної політики були зроблені попереднім президентом, які були втілені в укази: "Про створення Ради з питань етно-

політики" від 18.07.2006 р. № 625/2006 в компетенцію якої входило "формування та реалізація державної етнонаціональної політики, сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин України"; та "Про Концепцію державної мовної політики" від 15.02.2010 р., яка визначала, що "пріоритетом державної мовної політики має бути утвердження і розвиток української мови" та спрямовуватися на утвердження "поваги до української мови та мов національних меншин, будь-які прояви зневаги є неприпустимими" – сказано в документах. Зміст вищезазначених документів, по суті, визначає основні напрями мовної політики нашої держави та завдання органів влади щодо їх реалізації сьогодні.

Варто зазначити, що в рамках реалізації вищезгаданих програм у державі спрацьовували певні механізми мовної політики. Можна відзначити як такі: проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу "Кращий державний службовець" (Наказ Міністерства культури і туризму України від 26.02.2009 р. № 86/0/17-09), в умовах якого володіння державною мовою – один з критеріїв, хоч і не основних; запровадження Конкурсу знавців української мови, який триває на теренах України уже десять років і підносить значення державної мови в очах підростаючого покоління. Започаткований українськими меценатами (П. Яциком та іншими), конкурс поступово набув чітких державницьких ознак, втілив у собі зародження незвичайного для української ментальності явища; Конкурс української мови ім. Т.Г. Шевченка, який спорадично проводиться Міністерством освіти з часів прийняття Закону про мови (1989 р.); утворені обласні Ради з питань національної та мовної політики, які були консультативно-дорадчими органами, покликаними сприяти проведенню ефективної роботи, пов'язаної з розробленням пропозицій щодо формування національної та мовної політики в області, створенню необхідних умов для вільного розвитку національних меншин та функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя, використання та захисту інших мов національних меншин. Однак, на жаль, з часом ці установи та приписи припинили своє існування (Указ президента № 1071/2001, редакція від 09.02.2002 р.), а деякі з них не зазнали належного розвитку. Необхідно зазначити, що в період після парламентських виборів (2003 р.) і до останніх президентських виборів (2010 р.) мовна політика, мала характер домовленості між політичними силами, які проголошували себе захисниками

обох провідних мов країни. Ця домовленість була поверненням до політики часів Л. Кучми – відмови обох сторін від активних “бойових дій” у мовній сфері. Сторони домовлялися про розподіл сфер впливу в мовному питанні – влада продовжувала лінію на українізацію в столиці, центральних та західних областях, не вимагаючи виконання тих самих положень, скажімо, в Донбасі чи в Криму.

Враховуючи сьогоднішню мовну ситуацію в Україні, вироблення мовної єдності – процес надзвичайно складний. Останнім часом, усупереч Конституції України, все більше лунає гасел щодо запровадження офіційної двомовності, а саме надання статусу другої державної мови поряд з українською російській мові. Однак, як показує досвід інших країн світу, – це не призводить до стабілізації мовної ситуації в країні [1; 10].

Останніми роками відсутність державного органу реалізації та контролю мовної політики, під'юджувана зовнішніми та внутрішніми провокаціями, призвела до дестабілізації українського суспільства на мовному ґрунті. Тому, на наш погляд, справа лише за практичними, дієвими кроками державницької ваги. За умови конфронтаційного спротиву в мовних питаннях деякими суспільними групами більшість задекларованих державою механізмів мовної політики сьогодні є малопродуктивними. Для того, щоб мовна політика нині мала вигляд не одноразових акцій, а була комплексною, системною, розрахованою на тривалий час і, головне, реалізувалася, вона має бути інституціоналізована. Важливим кроком у цьому напрямі має стати створення державного органу для контролю за дотриманням мовного законодавства з чітко визначеними повноваженнями і прописаними механізмами їх реалізації. Такі органи функціонують у багатьох країнах: у Казахстані існує Комітет з мовних питань, у Латвії – Державний мовний центр, які проводять перевірки на предмет дотримання мовного законодавства.

Об'єктивний підхід до створення механізмів державного регулювання мовної політики, елементи якого представлені в працях вищезазначених науковців, і будуть ще предметом обговорення на багатьох конференціях і круглих столах та в подальших наукових дослідженнях. Він полягає в поступовому створенні об'єктивних обставин, які робитимуть українську мову потрібною і престижною для всіх, а відтак привабливою і конкурентоспроможною на всіх рівнях, а мови національних меншин розвиватимуться при підтримці держави. Зробити це досить не просто з огляду на глибину зрусіфікованості українського суспільства та могутню дію сучасної русифікації. Однак усі, хто

справді зацікавлений в об'єктивній стабілізації мовного питання в державі, повинні усвідомити – панує та мова, яка необхідна в житті. Керуватися лише патріотичними почуттями та міркуваннями всупереч життєвим обставинам – можуть лише одиниці, але не більшість населення. Отже, корінь питання – в обставинах, які змушують людей користуватися тією чи іншою мовою. І змінити ситуацію можна не закликами, а гострою необхідністю.

IV. Висновки

Отже, нагальною проблемою для України є розробка чітких державних механізмів управління загальнодержавною мовною політикою, з огляду на сучасну мовну ситуацію, етномовний склад населення в Україні, гостроту та конфліктність цієї проблеми, об'єктивну необхідність збереження ідентифікації української громадянської нації в умовах подальшої глобалізації світу.

Література

1. Багана Ж. Языковая политика в Канаде / Ж. Багана, Н. Трещева // Научная мысль. – 2008. - № 2. - С. 126–128.
2. Курас І. Етнополітологія. Перші кроки становлення / І. Курас. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
3. Куць О. Етнополітичні аспекти розбудови української держави / О. Куць, Ю. Куць. – Х. : Березіль, 1999. – 274 с.
4. Куць О. Мовна політика в державотворчих процесах України : навч. посіб. / О. Куць. – Х. : ХНУ ім. В. Каразіна, 2004. – 276 с.
5. Лопушинський І. Державна мовна політика в Україні / І. Лопушинський. – Херсон : Олді-плюс, 2010. – 478 с.
6. Лопушинський І. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: досвід, проблеми та перспективи : монографія / І. Лопушинський. – К. ; Херсон : Олді-плюс, 2006. – 456 с.
7. Масенко Л. (У) мовна (У) країна / Л. Масенко. – К. : Темпора, 2007. – 88 с.
8. Мовна політика та мовна ситуація в Україні: аналіз і рекомендації / [за ред. Ю. Бестерс-Дільгер]. – К. : КМА, 2008. – 363 с.
9. Про державну мовну концепцію : Указ Президента України від 15.02.2010 р. № 161/2010 [Електронний ресурс] / Офіційне Інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/10486.html>.
10. Тишков В. Англо-французьке двуязычие в Канаде / В. Тишков // Советская этнография. - 1985. - № 4. – С. 36-37.

Євсєєва Г.П. Шляхи реалізації державної мовної політики в Україні

Анотація. Проаналізовано державні механізми управління загальнодержавною мовною політикою, з огляду на сучасну мовну ситуацію, етномовний склад населення в Україні, гостроту та конфліктність цієї проблеми, об'єктивну необхідність збереження ідентифікації української громадянської нації в умовах подальшої глобалізації світу.

Ключові слова: державна мовна політика, механізми реалізації державної мовної політики, сучасна мовна ситуація в Україні.

Евсеева Г.П. Пути реализации государственной языковой политики в Украине

Аннотации. Проанализированы государственные механизмы управления общегосударственной языковой политикой, учитывая современную языковую ситуацию, этноязыковой состав населения в Украине, остроту и конфликтность этой проблемы, объективную необходимость сохранения идентификации украинской гражданской нации в условиях глобализации.

Ключевые слова: государственная языковая политика, механизмы реализации государственной языковой политики, современная языковая ситуация, в Украине.

Yevsieieva G. Ways of realization of public linguistic policy in Ukraine

Annotation. The state mechanisms of management a national linguistic policy are analysed, taking into account a modern linguistic situation, etnomovniy composition of population in Ukraine, sharp and conflict of this problem, objective necessity of maintainance of authentication of Ukrainian civil nation in the conditions of subsequent globalization of the world.

Key words: public linguistic policy, mechanisms of realization of public linguistic policy, modern linguistic situation in Ukraine.

УДК 339.9

НОВА ПАРАДИГМА РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВИХ РИНКІВ

Іваницька О.М.

доктор наук з державного управління
Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"

I. Вступ

Україна в умовах глобалізації фінансових ринків, дії постійних кризових явищ не може не враховувати сучасні тенденції та зміни, що відбуваються у світовому фінансовому просторі та в законодавстві розвинутих країн. Симулами для моніторингу цих явищ є, по-перше, лібералізація вітчизняних фінансових ринків, яка постійно зростає відбувається частково під тиском вимог міжнародних організацій-донорів і суттєво впливає на розробку національного нормотворчого процесу. По-друге, уряду країни доводиться відпрацьовувати нові елементи державного регулювання фінансової системи, відомі на міжнародних ринках, які б забезпечували більшу стійкість роботи фінансових інституцій і робили більш ефективним регулювання та нагляд за ними, у тому числі при здійсненні операцій на міжнародних ринках.

Особлива увага приділяється питанням регулювання фондового ринку як найбільш волатильного з-поміж фінансових ринків. Необхідність формування нової парадигми регулювання фондового ринку обґрунтована в численних працях зарубіжних і вітчизняних учених. Зокрема, цими питаннями займалися Дж. Б'юкенен, В. Гесць, Я. Жаліло, С. Кіреєв, А. Кондрашихін, І. Лютий, Г. Марковіц, О. Мертенс, Я. Міркін, О. Мозговий, Б. Рубцов, Р. Тьюлз, А. Федоренко, У. Шарп, В. Шелудько та ін.

Водночас нові погляди на формування концепції розвитку фондового ринку додають нової вартості в процес осмислення парадигми розвитку фінансової системи України.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити на підставі аналізу сучасних тенденцій розвитку фінансового ринку основні концептуальні віхи в процесах формування нової парадигми функціонування фондового ринку в Україні.

III. Результати

У системі регулювання світових фінансових ринків у цілому та Європейського Союзу зокрема відбулися суттєві зміни. Посилюється роль регулювання фінансових ринків, але з боку не національних урядів, а наднаціональних структур. Зростає залежність системи державного управління країни від позиції провідних держав світу в питаннях побудови архітектури ринку, вироблення

платформи спільних дій, модифікації законодавчого поля "гри" національних та іноземних "гравців".

На наш погляд, найсуттєвішими питаннями, на яких сфокусована увага міжнародної спільноти у питаннях регулювання фондового ринку, є забезпечення прозорості ринку, моніторинг і прогнозування ризиків та модифікація інфраструктури ринку в напрямі посилення ролі наднаціональних структур.

Зокрема, пошлемось на матеріали неформального засідання Європейської Ради 07.11.2008 р., на якому було сформульовано чотири основні принципи зміни фінансової системи, а саме:

1) жоден фінансовий інститут, жоден ринковий сегмент не повинні лишатися за межами регуляторного поля;

2) спільні дії міжнародної спільноти мають бути спрямовані на підвищення прозорості фінансового ринку та звітності основних його учасників;

3) оцінювання ризиків має бути складовою практичних дій на ринку, які мають бути спрямовані на запобігання кризам;

4) роль Міжнародного валютного фонду має бути переглянута в аспекті посилення значення організації при наданні допомоги країнам, які її потребуватимуть.

На зустрічі було запропоновано основні інструменти та механізми запровадження принципів у реалії регуляторної діяльності, зокрема: реєстрація фінансових інституцій і організацій фінансової інфраструктури та нагляд за їх діяльністю; уніфікація бухгалтерських стандартів; розробка кодексу поведінки учасників ринку для уникнення прийняття надмірно ризикових рішень у фінансовому секторі, включаючи систему оплати праці вищого менеджерського складу фінансових "гравців"; механізм збільшення фондів МВФ, а також нові засоби впливу Фонду та Форуму фінансової стабільності на відновлення довіри й підвищення стабільності роботи фінансової системи.

Іншим документом, який підтверджує необхідність запровадження основних напрямів дій, визначених під час неформальної зустрічі, була нова концепція розвитку ринку капіталів як "відповідь" регуляторних органів на міжнародну фінансову кризу, що розроб-

лена Міжнародною асоціацією фондового ринку¹ (далі – Асоціація).

Основними напрямками дій, які викладені в документі, є:

- забезпечення узгодженості програмних документів, запропонованих різними інституціями, зокрема Плану дій Асоціації та програми дій Великої двадцятки (G20);
- втілення в ЄС нової системи нагляду, яка має включати структури, призначенням яких є відстеження системних ризиків і фінансовий нагляд;
- моніторинг швидкого зростання будь-яких нових фінансових продуктів для забезпечення уникнення нових системних ризиків;
- встановлення перешкод на шляху намагань окремих урядів повернутися до національного протекціонізму на фінансових ринках, зокрема, до заохочення національного кредитування;
- знаходження перспективних рішень щодо розподілу відповідальності та фінансового тягаря між національними фінансовими органами виконавчої влади;
- створення підґрунтя для подальшого розвитку єдиного ринку капіталів у Європі, що, зокрема, передбачає розвиток єдиних правил, застосування європейського законодавства на територіях національних держав, досягнення високого рівня конкурентності між учасниками ринку;
- впровадження нового органу щодо регулювання обігу європейських цінних паперів і ринків та узгодження спільної політики з національними органами;
- гармонізація американського та європейського ринків капіталів і під'єднання ключових ринків країн, що розвиваються, зокрема Бразилії, Росії, Індії та Китаю [1].

Отже, світова спільнота знову потребує спільного простору дій та єдиного керма, яким завдала удару фінансова криза. Ослаблення позицій концепції концентрації світового нагляду за фондовим ринком було недовгим.

Спроби посилити процеси інтеграції, особливо в європейському регіоні, є обґрунтованими. Європа зараз відчуває напрохуд великі негативні наслідки останньої фінансової кризи, які окреслюють досить погані перспективи для країн – членів ЄС. Зокрема, серед десяти країн з найнижчими темпами економічного зростання, як передбачав The Economist на 2011 р., шість буде в Європі, зокрема Ірландія, Португалія та Греція – з від'ємними темпами зростання, а Іспанія, Італія та Ісландія – з темпами зростання менше ніж 1%. На 2011 р. видання

представило такий загальний прогноз: 1,4% економічного зростання в єврозоні, 1,3% – для Японії та 2,6% – для США [2]. Отже, посилення інтеграції, стандартизації підходів та формування наднаціональних регуляторів бачаться міжнародною спільнотою єдиним правильним рішенням щодо подолання негативних наслідків кризи.

Безперечно, Україна має дослухатися до думки міжнародної спільноти. Однак, маючи як орієнтир зазначені принципи, Україна повинна виробити загальні концептуальні основи для модернізації національної фінансової системи, враховуючи власні слабкі місця та переваги. Якщо орієнтуватись на визначені в наведених документах ключові засади реформування фондового ринку, то в багатьох позиціях Україна не зможе зробити дієвих кроків, а лише задекларує свої наміри.

Отже, вимога підвищення рівня прозорості роботи фондового ринку сама по собі є слушною. Проте специфіка фондового ринку України не дає можливості реалізувати її на практиці. У державі є значний позабіржовий ринок, обсяги якого незіставні з обсягом біржової торгівлі. Крім того, якщо проаналізувати ступінь розкриття інформації різними емітентами, то за першим рівнем лістингу, який передбачає повне розкриття інформації, у 2009 р. було зареєстровано 16 цінних паперів, за другим – 274 цінні папери, а позалістингових цінних паперів – 1182, що становить 80,3% від загального обсягу². Ситуація не змінилась (хоча трохи поліпшилась) і в 2010 р. Зокрема, частка позалістингових цінних паперів станом на 31.12.2010 р. становила 74% від загальної кількості цінних паперів. Відтак, три чверті організованого ринку фактично опиняються за межами відстеження діяльності емітентів, обігу цінних паперів тощо.

Навіть у регульованій частині фондового ринку можна виділити лише невеликий сегмент емітентів, які працюють досить відкрито, відповідно до оголошених принципів корпоративного управління. Останніми роками емітентами акцій в основному (більше ніж на 60%) є банки – відкриті та публічні АТ, які випускали акції для збільшення статутного капіталу. Це явище свідчить також про продовження практики самовідтворення фінансової системи. Отже, вимога транспарентності може лише залишатися лозунгом, для якого немає ніякого реального підґрунтя.

Спостерігається деформована структура ринку із превалюванням сегмента акцій та обмеженим обігом інших видів фінансових інструментів. На кінець 2009 р. частка акцій становила 62,13% від загальної кількості зареєстрованих ДКЦПФР випусків і 37,6% від

¹ ICMA (The International Capital Market Association) є міжнародною організацією, що встановлює стандарти на міжнародному фондовому ринку вже понад 40 років

² У цьому абзаці і далі наведено дані з звіту Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2009 р.

Держава та регіони

обсягу виконаних біржових контрактів з цінними паперами. Це призводить до односторонності розвитку фондового ринку, збільшення його ризиковості, невеликого розміру сегмента ринку, спрямованого на консервативного інвестора. Зокрема, частка операцій з облігаціями внутрішньої державної позики разом з облігаціями місцевих позик становить трохи більше ніж 1/5 виконаних біржових контрактів. Дуже мала частка деривативів (0,13% від обсягу виконаних контрактів з цінними паперами).

Трансакційні витрати на фондовому ринку лишаються досить високими. Багато в чому це пояснюється значною часткою цінних паперів, випущених у документарній формі (2/3 випуску акцій).

Наявна слабка взаємодія фондових бірж з інституціями виконання біржових договорів, відсутні прийнятні механізми клірингу. Права інвесторів слабо захищені, зокрема, немає гарантійного фонду на вітчизняних біржах, який би забезпечував відшкодування втрат інвесторів.

Поширення інфраструктурних злочинів набуло великих масштабів. Зокрема, активно застосовується практика подвійного ведення реєстрів, відбувається порушення доступу до інсайдерської інформації та її розголошення з метою маніпулювання ринком.

Криза посилила наявну фрагментарність ринку: в 2008 р. на десять компаній-лідерів ринку ПФТС припадало 45,1% загального обсягу торгів акціями, у 2009 р. – близько 72%.

Деякі кроки з розробки концептуального бачення розвитку фондового ринку України зроблено: запропоновано Програму розвитку фондового ринку України на 2011–2015 рр. (далі – Програма). Серед основних завдань Програми зазначено:

- подальший розвиток фондового ринку України;
- збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку, зокрема, суттєве розширення пропозиції цінних паперів з високими інвестиційними характеристиками, створення умов для максимального використання потенціалу біржового ринку, сприяння розвитку та становленню потужних національних інституційних інвесторів, стимулювання участі роздрібних та іноземних інвесторів на фондовому ринку;
- удосконалення ринкової інфраструктури та засад саморегулювання, забезпечення їх надійного й ефективного функціонування;
- покращення механізмів захисту прав інвесторів, зокрема подальше вдосконалення корпоративного управління; підвищення рівня державного та суспільного захисту прав інвесторів; удосконалення інформаційної прозорості фондового ринку; покращення фінансової грамотності населення щодо фондового ринку;

- удосконалення умов і правил державного регулювання та нагляду на фондовому ринку.

Прогнозні (очікувані) показники розвитку фондового ринку України до 2015 р. передбачають залучення в середньому щорічно не менше ніж 100 млрд грн в цінні папери, у т. ч. у формі нових інвестицій не менше ніж 75 млрд грн; підвищення рівня капіталізації фондового ринку до ВВП до 40% (на кінець 2009 р. – 19,5%); збільшення частки біржового ринку до 10 %.

Вважаємо, що при реалізації таких масштабних завдань передусім має бути врахований принцип узгодження цілей і завдань з інструментарієм, який використовується при цьому. Постановка амбіційних цілей має цілком відповідати реальним можливостям країни, особливо у передбаченні нових хвиль фінансових криз.

Головним напрямом дій українського уряду має бути формування умов, за яких лєвова частка цінних паперів буде мати обіг на організованому ринку. Зокрема, до цього може привести встановлення урядом нижньої границі обсягу цінних паперів, випущених публічними та відкритими акціонерними товариствами, які обов'язково мають перебувати в обігу на площадках організаторів торгів.

Другий напрям полягає у формуванні нової платформи нагляду, яка передусім орієнтована на виявлення, систематизацію, оцінювання та прогнозування системних ризиків, на які наражається фінансова система, та оцінювання ймовірності настання стресової ситуації. Основними інструментами, які мають бути застосовані, є побудова різних моделей ризиків, їх взаємовпливу, сценаріїв їх дії на макроекономічні показники. Вважаємо, що обов'язково має бути врахована технологія ризик-менеджменту, яка активно розвивалась на мікроекономічному рівні регулювання та довела свою ефективність.

Третій напрям пов'язаний із формуванням системи інституцій, які відповідають за нагляд і регулювання фінансової системи, знаходження перспективних рішень щодо розподілу відповідальності й фінансового тягаря між національними фінансовими органами виконавчої влади та побудову ефективних взаємовідносин із аналогічними міжнародними та європейськими інституціями. Насамперед ідеться про зміну моделі регулювання й апробацію підходу, що у світовій практиці здобув назву *twip reaks* – розмежування функцій регулювання та нагляду за всіма основними секторами фінансового ринку та їх передача двом різним органам, які застосовують власні підходи щодо забезпечення стабільності національної фінансової системи.

Четвертий напрям модернізації фінансової системи – досягнення високого рівня

прозорості роботи учасників фінансових трансакцій, посилення відповідальності за розголошення інсайдерської чи конфіденційної інформації, подолання явища інформаційної асиметрії. Прозорість функціонування ринку досягається формуванням принципово нової системи звітності, що відповідає вимогам міжнародних стандартів обліку й аудиту та побудована на новій платформі інформаційного забезпечення за принципом інтероперабельності (взаємопов'язаності) усієї системи прийняття рішень по вертикалі та горизонталі національної фінансової системи.

П'ятий напрям дій – зниження трансакційних витрат при здійсненні будь-якої фінансової операції, починаючи з отримання дозволу на її виконання й закінчуючи оплатою комісійних при здійсненні торгів на фінансовому ринку. Таке здешевлення фінансових послуг можливе за умов кібернетизації фінансового простору, уніфікації та стандартизації процедур і технологій надання послуг.

Шостий напрям дій передбачає активне залучення фінансових інституцій до фінансування ключових проектів соціально-економічного розвитку країни та впровадження інновацій. Для цього має бути ретельно підготовлена система преференцій, які надаватимуться фінансовим інституціям для реалізації державних програм, але з урахуванням запобігання створенню неконкурентного "поля гри" для основних учасників цих процесів.

Сьомий напрям дій вимагає побудови стратегічних орієнтирів у відносинах з міжнародними економічними організаціями на предмет розробки боргової стратегії України та тактики управління боргом. Особливої уваги потребують питання вибору інструментарію таких відносин і виявлення можливо-

стей співпраці з різними інституціями світової фінансової системи.

IV. Висновки

Безперечно, що коло завдань, які можуть бути поставлені перед урядом України в аспекті модернізації фінансової системи, є значно ширшим, ніж це подано в цій роботі. Основними результатами, які мають свідчити про успішне вирішення поставлених цілей, є такі:

- уникнення наслідків інформаційної асиметрії (шахрайства, несанкціонованого доступу до інформації тощо);
- поступовий відхід від асиметрії розвитку окремих сегментів фондового ринку, зокрема, гіперболізації сегмента акцій;
- запобігання асиметрії регуляторних засобів та інструментів, зокрема, застосування одних механізмів управління та ігнорування інструментів, які широко застосовуються у світовій практиці модернізації фондового ринку країни;
- подолання асиметрії регіонального розвитку фондового ринку;
- адекватне збільшення рівня капіталізації фондового ринку;
- підвищення рівня залучення населення до операцій на фондовому ринку української держави.

Завданнями фінансової науки має бути декомпозиція цілей, ранжування завдань відповідно до їх пріоритетності та важливості для національної економіки, визначення ресурсної бази реалізації.

Література

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.icmagroup.org/ICMAGroup/file/s/b4/b471ab56-8f95-4c7d-91f4-8f36ba9aba1e.pdf>.
2. Economic and Financial Indicators // The Economist. – 2010. – January, 1–7.

Іваницька О.М. Нова парадигма регулювання фондових ринків

Анотація. У статті розглянуто ключові напрями розвитку фінансових ринків та їх регулювання в посткризовий період, які викладені в міжнародних документах. Визначено основні прийнятні для України засади регулювання фондового ринку, виходячи із можливостей і потреб держави.

Ключові слова: фондовий ринок, державне регулювання фінансових ринків, прозорість фондового ринку, фінансовий нагляд.

Иваницкая О.М. Новая парадигма регулирования фондовых рынков

Аннотация. В статье рассматриваются ключевые направления развития финансовых рынков и их регулирования в посткризисный период, изложенные в международных документах. Определены основные приемлемые для Украины основы регулирования фондового рынка, исходя из возможностей и потребностей государства.

Ключевые слова: фондовый рынок, государственное регулирование финансовых рынков, прозрачность фондового рынка, финансовый надзор.

Ivanytska O. The New Paradigm of Regulation of Stock Markets

Annotation. The article deals with the key trends in financial markets development and their regulation in post-crises period postulated in international documents. It was determined the main grounds of capital market administration possible for Ukraine in regards of its possibilities and needs.

Key words: capital market, public administration of financial markets, transparency of capital market, financial supervision.

УДК 35:336.761

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ ЗА РАХУНОК ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКОВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Кіктенко О.В.

кандидат наук з державного управління
докторант Класичного приватного університету

I. Вступ

Одними з основних тенденцій розвитку світової економіки є інтернаціоналізація економічних відносин та інтеграція ринків капіталу, які останнім часом значно активізувалися. Особливо помітно це завдяки збільшенню міжнародних фінансових потоків, що зазвичай зумовлює інтенсифікацію процесів інвестування, зростання кількості потенційних інвесторів, взаємоузгодження і взаємовплив фінансових ринків різних країн – від розвинутих до тих, що розвиваються. До того ж, на характері економічних, зокрема фінансових, міжнародних відносин позначаються розвинутість інфраструктури фондового ринку, тісне співробітництво між державними органами фінансового регулювання різних країн, кваліфікація фінансових посередників, які працюють на тому чи іншому фондовому ринку. Проте залучення іноземних інвестицій в економіку тієї чи іншої країни можливе тільки за умови існування системи інформаційного забезпечення суб'єктів її фондового ринку.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості державного регулювання фондового ринку за рахунок ефективності ринкової інфраструктури та проаналізувати проблеми законодавчого та регуляторного характеру.

III. Результати

Слід виділити таких науковців, як М.Ю. Алексєєв, Б.І. Альохін, П.Ю. Бородін, О.М. Мозговий, Ю.М. Пахомов, А.С. Філіпченко, які досліджували найважливіші функції фондового ринку при формуванні сприятливого фінансово-інвестиційного клімату для ключових та перспективних галузей народного господарства в усіх регіонах держави.

За сучасної економічної ситуації, що склалася в Україні, для стабілізації економіки й виходу нашої держави на світові ринки капіталу необхідно сформувати організаційно оформлений фондовий ринок, ефективність функціонування якого залежатиме від чинного законодавства та ринкової інфраструктури. Це, у свою чергу, дасть змогу створити сприятливий інвестиційний клімат. У багатьох країнах світу ринок цінних паперів розвивався десятки, навіть сотні років, – Вели-

кобританія, Німеччина, Франція, США та ін. За цей період фондові ринки цих країн перетворилися на розвинуту індустрію зі своїми законами і технологіями. Необхідно вдосконалити і поновити систему індикаторів фондового ринку України. Це дасть змогу оцінити мікро- і макроекономічну ситуацію в державі, її інвестиційний потенціал, що визначається насамперед станом фондового ринку, на якому відбувається процес накопичення й перерозподілу вільних грошових ресурсів [1].

Фінансово-монетарні важелі є досить потужною, іноді навіть небезпечною зброєю в руках державної влади. Використовуючи їх, держава може активно впливати на економічний, соціальний і навіть політичний розвиток країни як у позитивному, так і в негативному спрямуванні.

Підвищити ефективність індикаторів такої системи можна за умови інформаційної прозорості ринку та публічної доступності головних його показників. Подібна система є якісно новою для вітчизняного фондового ринку. Враховуючи це, а також широкое коло практичних завдань, які мають вирішуватися за допомогою інформації, що міститься у фондових індикаторах, перед фахівцями і професійними учасниками фондового ринку України постає нагальна потреба в глибокому вивченні фондових індикаторів та їх правильному застосуванні. На сучасному етапі розвитку фондового ринку України проблема створення системи індикаторів для постійного моніторингу фондового ринку України набула особливої гостроти. Адже багато подій, що відбуваються сьогодні на вітчизняному ринку цінних паперів, зумовлені якісними змінами в українській економіці.

Особливості функціонування фондового ринку України зумовили необхідність використання цілого ряду показників, які дають кількісну та якісну оцінку процесам, що відбуваються на ринку. Такі показники дістали назву "індикатори".

Аналіз індексів та рейтингів супроводжувався визначенням їх кількісних та якісних характеристик, розкриттям основних напрямів підвищення ефективності практичного застосування для аналізу фондового ринку. Як об'єкти дослідження були обрані індекси і рейтинги фондового ринку України.

Створення та вдосконалення системи індикаторів, які відображають реальний стан фондового ринку, є однією з умов поліпшення інвестиційного клімату, структурної перебудови економіки, підвищення довіри до нього інвесторів, а також виходу на світові фондові ринки [2].

Дослідження економічного змісту та особливостей практичного застосування індикаторів фондового ринку дало змогу розглядати їх як систему інформаційного забезпечення фондового ринку, котра дає змогу проводити поглиблений аналіз фондового ринку та виявляти при цьому його перспективи і проблеми функціонування.

Аналіз багаторічного досвіду використання фондових індексів на світових фондових ринках дає змогу визначити основні напрями їх функціонального використання:

- надають інформацію про довгострокові тенденції розвитку економіки і демонструють розбіжності в рівнях розвитку окремих галузей промисловості;
- відстежують поточну ситуацію на фондовому ринку і відображають локальні коливання кон'юнктури ринку та настрої його учасників щодо інвестування;
- відображають ситуацію на ринку акцій окремої галузі;
- забезпечують необхідною інформацією щодо формування портфелю цінних паперів та управління ним;
- виступають інструментом хеджування, виступаючи основою для укладання ф'ючерсних та опціонних контрактів на індекси.

Всі українські фондові індекси виконують тільки три перші функції. Українські фондові індекси майже зовсім не використовуються для управління портфелем цінних паперів, перешкодою є невелика репрезентативність індексів. Фондовий ринок України також ще не готовий для використання індексів як інструменту хеджування ризиків на основі для укладання ф'ючерсних й опціонних контрактів на індекси. Виконання всіх п'яти функцій українськими фондовими індексами можливе за двох умов: перша – наявність на ринку України апробованих часом фондових індексів, які відображатимуть реальні коливання цін на цінні папери українських емітентів та користуватимуться довірою в більшості учасників ринку; друга – наявність потреби з боку інституційних інвесторів у страхуванні ризиків, пов'язаних з володінням пакетами цінних паперів українських емітентів. Додержання цих двох вимог можливе тільки за умов інформаційно відкритого ринку цінних паперів [3].

Розробка й використання власних рейтингів об'єктів і суб'єктів фондового ринку поповнює систему інформаційного забезпечення фондового ринку України. Величезне розмаїття інформації не означає необхідності викори-

стання всіх без винятку індикаторів фондового ринку. Користувач такої інформації повинен чітко уявляти, яку інформацію він бажав би отримати та яким чином вона може бути використана для прийняття рішення щодо інвестування, прогнозування, хеджування та управління портфелем цінних паперів.

Розгляд різних точок зору щодо характеристики фондових індикаторів показав неповноту охоплення багатогранної проблеми їх функціонально-інформаційних особливостей, що зумовило необхідність їх систематизації.

Цінність індивідуальних індикаторів полягає в тому, що вони визначають кількісну та якісну оцінку як щодо цінних паперів, так і професійних учасників фондового ринку.

Інтегральні індикатори служать для отримання інформації про стан ринку цінних паперів у цілому або окремих його сегментів (ринок акцій, ринок облігацій, ринок векселів та ін.), а також про якісний стан інфраструктури ринку. Особливістю інтегральних індикаторів є інформаційна база їх розрахунку, якою виступають індивідуальні індикатори. До інтегральних індикаторів належать фондові індекси та рейтинги, що активно використовуються для оцінювання кон'юнктури фондового ринку.

Розглянувши основні складові системи інформаційного забезпечення фондового ринку, слід зазначити, що використання одного з індикаторів не є ефективним, і надана ним оцінка не завжди виявляється об'єктивною. Необхідно застосовувати групу індикаторів, об'єднуючи їх залежно від поставлених практичних завдань. Системне оцінювання обраних індикаторів дасть змогу здійснити аналіз кон'юнктури фондового ринку та спрогнозувати його розвиток.

Три основних фактори, що впливають на якісне конструювання індексів:

- репрезентативність;
- періодичність перегляду вибірки;
- час розрахунку [4].

Досягнути позитивних змін на фондовому ринку значною мірою вдасться за рахунок зусиль відповідних державних органів. Разом з тим не слід забувати, що держава може лише коригувати напрями розвитку фондового ринку, а його стан та перспективи залежать виключно від діяльності суб'єктів господарювання. Ліквідний, надійний та прозорий фондовий ринок має забезпечити реалізацію національних інтересів України, сприяти зміцненню економічного суверенітету.

Висока активність на біржовому ринку в 2010 р. привела до збільшення в чотири рази обсягу організованого фондового ринку, частка якого вперше перевищила 10% усіх операцій із цінними паперами в країні.

На неорганізованому ринку залишаються угоди M&A, а також операції з акціями та векселями з відходу від сплати податків і виведення капіталів. Досягти показників су-

Держава та регіони

сідніх країн у 60–70% біржових угод українському ринку в найближчі роки буде складно, як вважають експерти.

Український фондовий ринок стає більш публічним. За підсумками 2010 р., понад 10% усіх операцій із цінними паперами укладались на фондових біржах, як повідомив голова Держкомісії з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР). Для порівняння: у 2009 р. на частку організованого ринку припадало 3,6%, у 2008 р. – 4,3%. Регулятор оцінив темпи зростання операцій з цінними паперами минулого року на 30% – до 1,3 трлн грн. Аналогічне зростання ринку очікується впродовж 2011 р.

Різке збільшення частки організованого ринку зумовлено зростанням біржових торгів майже в чотири рази – до 131,6 млрд грн, тоді як у 2009 р. вони становили 36 млрд грн. Обсяг угод з державними облігаціями зріс на 650% – до 61,16 млрд грн, з акціями – на 290%, тобто до 52,7 млрд грн.

Великий обсяг торгів міг виникнути за рахунок проведення безлічі угод з одним і тим самим пакетом цінних паперів.

Сплеск обсягів торгів на біржах трейдери пояснюють конкуренцією майданчиків. Реальний ринок акцій зосереджений на Українській біржі. На ПФТС в основному торгують маркет-мейкери, які підтягують її до Української біржі. На багатьох біржах торгівля акціями – просто фікція: укладають угоди зі “смітєвими” паперами, щоб наростити обсяги. Стимулом зростання біржових операцій став і розвиток інтернет-трейдингу.

Більшу частину позабіржового ринку займають угоди злиттів і поглинань (M&A), які в основному проводяться не публічно. Наприклад, група Метінвест у минулому році поглинула Маріупольський меткомбінат, акції якого перебувають у лістингу всіх найбільших майданчиків. Угода не була проведена через біржу, її вартість невідома (обсяг

додаткової емісії ММК ім. Ілліча становив 2,25 млрд грн).

Стимує розвиток ринку за рахунок угод M&A і те, що для проведення операцій на фондовому майданчику емітент повинен перебувати в біржовому списку. Включити компанію в нього біржа може тільки після офіційного прохання емітента. В Україні існує близько 10 тис. юридичних осіб з акціонерним капіталом, але на біржах котируються акції тільки 101 компанії.

IV. Висновки

Державне регулювання фондового ринку України ґрунтується на безприбуткових началах і має діяти на принципах ліквідності, тобто вільного перетворення цінних паперів у гроші без фінансових втрат для власника, стабільності ринку, широкої гласності й довіри. Ефективне функціонування ринкової інфраструктури фондового ринку дасть змогу виконувати роль: засобу залучення грошових сум для інвестицій у виробничу та соціальну сфери; перерозподілу капіталів між різними галузями і підприємствами; засобу централізації капіталів, стабілізації заощаджень представників різних шарів населення, створення умов для розвитку в країні підприємницької діяльності.

Література

1. Андрущенко І.Г. Проблеми організації та перспективи розвитку державного контролю вітчизняного фондового ринку / І.Г. Андрущенко // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 1. – С. 11–13.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во НАДУ, 2007.
3. Башнянин Г.І. Фондовий ринок України / Г.І. Башнянин. – К. : ІЗМН, 2002. – 302 с.
4. Мамедов О.Ю. Современная экономика / О.Ю. Мамедов. – Ростов н/Д. : Феникс, 1998. – 672 с.

Кіктенко О.В. Державне регулювання фондового ринку за рахунок ефективності функціонування ринкової інфраструктури

Анотація. Розглянуто теоретичні і практичні аспекти державного регулювання фондового ринку й особливості реалізації фінансової політики в умовах трансформаційних процесів у вітчизняній економіці. Досліджено ефективність функціонування фондового ринку щодо прийняття того чи того рішення, виходячи з інтересів держави, регіону, особистості, певного моменту, середовища.

Ключові слова: державне управління, трансформаційні процеси, фондовий ринок, розвиток, регулювання, функціонування, контроль, цінні папери, формування, процеси.

Киктенко О.В. Государственное регулирование фондового рынка за счет эффективности функционирования рыночной инфраструктуры

Аннотация. Рассмотрены теоретические и практические аспекты государственного регулирования фондового рынка и особенности реализации финансовой политики в условиях трансформационных процессов в отечественной экономике. Исследована эффективность функционирования фондового рынка относительно принятия того или иного решения, исходя из интересов государства, региона, личности, определенного момента, среды.

Ключевые слова: государственное управление, трансформационные процессы, фондовый рынок, развитие, регулирование, функционирование, контроль, ценные бумаги, формирование, процессы.

Kiktenko O. Stock market regulation due efficiency of market infrastructure

Annotation. *Considering the theoretical and practical aspects of stock market regulation and features of financial policy in terms of transformation processes in the domestic economy. Efficiency of the stock market to adopt this or that decision based on state interests, regional identity, a certain point, the environment.*

Key words: *governance, transformation processes, stock market, development, management, operation, supervision, securities and shaping processes.*

УДК 351.82

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Мельников О.С.

кандидат економічних наук
Національний технічний університет "Харківський технічний інститут"

I. Вступ

Об'єктивною основою функціонування будь-якої організації є її матеріально-технічне забезпечення. Воно здійснюється, як правило, шляхом придбання товарів, робіт чи послуг через закупівлі. Ті закупівлі, що здійснюються державними установами чи організаціями в достатньо великих обсягах одержали назву державних.

Закупівля товарів, робіт і послуг за державні кошти здійснюється шляхом організації спеціальних конкурсних торгів, які дають можливість знизити вартість предмета закупівлі, забезпечити прозорість процесу купівлі-продажу, протистояти корупції та ін.

У багатьох країнах світу система державних закупівель регулюється спеціальним законодавством. При розробці законодавчих та нормативно-правових документів у цій сфері більшість країн використовувала типовий закон ЮНСІТРАЛ (UNCITRAL) "Про закупівлю товарів (робіт)" і положення про закупівлі Світового банку.

ЮНСІТРАЛ є комісією Організації Об'єднаних Націй з права в міжнародній торгівлі. Вона була заснована з метою усунення перешкод, що виникають у міжнародній торгівлі, зумовлених розбіжностями в законодавстві, яке регулює торгівлю в різних країнах світу. Типовий закон "Про закупівлю товарів (робіт)" був схвалений ЮНСІТРАЛ на її 26 сесії (Відень, 5–23 липня 1993 р.). На 27 сесії (Нью-Йорк, 31 травня – 17 червня 1994 р.) Комісія внесла зміни до типового закону про закупівлі товарів (робіт), доповнила його закупівлю послуг і прийняла типовий закон ЮНСІТРАЛ, який отримав назву "Про закупівлю товарів (робіт) і послуг". Однак цей новий закон не відміняв раніше прийнятий на 26 сесії типовий закон, сфера дії якого обмежувалася товарами [2].

Приймаючи типовий закон "Про закупівлю товарів (робіт) і послуг" ЮНСІТРАЛ виходила з того, що в ряді країн світу чинне законодавство, що регулює сферу державних закупівель або застаріле, або зовсім відсутнє, що знижувало ефективність процесу закупівель і створювало підґрунтя для зловживань.

Потреба в розробці законодавства у сфері державних закупівель особливо гостро відчувалась в Україні, де значна частка

всіх закупівель здійснювалась за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів.

Проблемам розвитку та становлення законодавчої бази України у сфері державних закупівель присвячені наукові праці таких учених, як Д. Антонов, Ш. Вей, В. Дідковський, В. Зубар, І. Лопаткіна, В. Морозов, Р. Пелячик, Дж. Стігліц та ін.

Результати цих досліджень знайшли своє втілення вже в перших законодавчих актах України у сфері державних закупівель. Необхідність подальшого вдосконалення законодавства в цій сфері та максимального його наближення до європейських стандартів зумовлює необхідність подальших досліджень цих питань.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження основних етапів становлення та розвитку системи державних закупівель в Україні на законодавчому рівні та розробка заходів щодо подальшого її вдосконалення.

III. Результати

Перший Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" був прийнятий 22.02.2000 р. При розробці цього закону був врахований не тільки типовий закон ЮНСІТРАЛ, а й досвід інших країн світу, де законодавство у сфері державних закупівель було прийнято раніше.

Однак не слід вважати, що до 2000 р. в Україні не впроваджувались заходи щодо організації проведення торгів. Починаючи з 1993 р. Україна поступово впроваджувала реформи ринкових перетворень і прийняла ряд постанов та законодавчих актів у сфері закупівель товарів, робіт і послуг у державному секторі, а саме:

- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про порядок організації та проведення міжнародних торгів (тендерів) в Україні" від 21.10.1993 р. № 871;
- Закон України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" від 22.12.1995 р. № 493/95-ВР;
- Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і конт-

- ролю за їх виконанням” від 29.02.1996 р. № 266;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Про заборону використання бюджетних коштів для закупівлі товарів (робіт, послуг) іноземного походження” від 04.06.1996 р. № 611;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Міжвідомчу комісію з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб” від 20.07.1996 р. № 786;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про Міжвідомчу комісію з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб” від 11.12.1996 р. № 1497;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)” від 28.06.1997 р. № 694;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України” від 24.09.1997 р. № 1058;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до складу Міжвідомчої комісії з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб” від 16.10.1997 р. № 1149;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін і доповнень до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань створення єдиної системи державних закупівель товарів (робіт, послуг)” від 07.05.1998 р. № 657;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про проведення торгів (тендерів) у будівництві” від 01.09.1998 р. № 1369;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін і доповнень до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо державних закупівель товарів (робіт, послуг)” від 28.12.1998 р. № 2087;
 - Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 1996 р. № 611” від 22.07.1999 р. № 1342;

- Постанова Кабінету Міністрів України “Про вдосконалення системи державних закупівель” від 22.11.1999 р. № 2113;
- Закон України “Про державне оборонне замовлення” від 03.03.1999 р. № 464-XIV;
- Постанова Кабінету Міністрів України “Питання державного оборонного замовлення” від 09.12.1999 р. № 2244;
- Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про поставки продукції для державних потреб” від 21.12.1999 р. № 1329 – XIV.

Таким чином, законотворча робота у сфері державних закупівель почалася в Україні ще наприкінці 1995 р. Кульмінацією цієї законотворчої діяльності став Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22.02.2000 р. № 1490–III (далі – Закон). Основною метою цього Закону було створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, забезпечення прозорості процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягнення раціонального їх використання.

У Законі були чітко прописані технології проведення окремих процедур закупівлі, вимоги до їх організації, відповідальність організаторів торгів за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти та ін. Спеціальною постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.2000 р. № 1469 було визначено спеціальний уповноважений орган виконавчої влади з питань координації закупівель – Міністерство економіки України, в якому було створено Управління державних закупівель.

У період з 2000 р. по 2011 р. законодавство у сфері державних закупівель зазнало багатьох змін. З одного боку, це пояснюється необхідністю вдосконалення організації проведення закупівель, уточненням ряду положень Закону, а з іншого – максимальним наближенням основних положень Закону до аналогічного законодавства європейських країн світу.

У таблиці наведено основні етапи законотворчої роботи у сфері державних закупівель, проведені за останні 10 років.

Таблиця

Основні етапи законотворчої роботи у сфері державних закупівель

№ з/п	Назва закону	Основні положення закону
1	Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти від 22.02.2000 р. № 1490 – III	Визначені: загальні умови здійснення закупівель; основні процедури закупівель та умови їх застосування; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань координації закупівель; основні вимоги до договору про закупівлю; порядок оскарження щодо застосування процедур закупівель та ін.

№ з/п	Назва закону	Основні положення закону
2	Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 16.01.2003 р. № 434-IV	Уточнюються: зміст основних термінів у сфері закупівель; критерії для оцінювання пропозицій учасників торгів; питання щодо оскарження процедур закупівель. Вводиться публікація оголошень про закупівлі в міжнародних друкованих виданнях
	Про внесення змін до статті 6 Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 09.07.2003 р. № 1047-IV	Визначено, що при закупівлі сільськогосподарської продукції участь у тендерах можуть брати виключно вітчизняні сільськогосподарські товаровиробники та підприємства харчової або переробної промисловості
	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань професійно-технічної освіти від 11.09.2003 р. № 1158-IV	Виводяться з під дії Закону "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" закупівля професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів у державних професійно-технічних навчальних закладах
3	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України від 18.11.2004 р. № 2188-IV	Забораються проведення закупівель одним замовником в інтересах іншого; вводиться поняття "частина предмета закупівлі (лот)"; вводяться електронні державні закупівлі; замовників торгів зобов'язують оприлюднювати інформацію про державні закупівлі в мережі Інтернет. Встановлюється обов'язкове навчання чи підвищення кваліфікації з питань організації закупівель. Уточнюються положення щодо проведення деяких процедур закупівель, розмір тендерного забезпечення. Встановлюється можливість замовників вимагати плату за тендерну документацію. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнюється ст. 164-14, якою передбачається накладання штрафу на посадових осіб за порушення законодавства у сфері державних закупівель
4	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (у сфері вищої освіти) від 14.12.2004 р. № 2229-IV	Виводиться з під дії Закону закупівля з підготовки кадрів вищими навчальними закладами I-IV рівня акредитації
5	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави від 16.06.2005 р. № 2664-IV	Вносяться вимоги до інформаційних систем у мережі Інтернет, зокрема порядок оприлюднення замовником інформації щодо державних закупівель. Вводиться новий розділ II-І "Громадський контроль у сфері державних закупівель". Започатковується спілка громадських організацій "Тендерна палата України", встановлюються її юридичний статус, цілі, завдання та ін.
6	Про внесення змін до Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" та інших законодавчих актів України від 15.12.2005 р. № 3205-IV	У сферу дії Закону вводяться державні, казенні, комунальні підприємства та господарські товариства, у яких державна частка акцій перевищує 50%. Змінюється уповноважений орган, яким стає Антимонопольний Комітет України. Створюється Спеціальна контрольна комісія з питань державних закупівель при Рахунковій палаті України. Змінюється перелік документів, необхідних для оприлюднення замовником торгів у мережі Інтернет. Тендерна палата України отримує право оприлюднювати переліки інформаційних систем у мережі Інтернет та переліки спеціалізованих друкованих засобів масової інформації, які відповідають вимогам Закону. Започатковується друковане видання "Інформаційний бюлетень Тендерної палати України", де повинні бути оприлюднені оголошення про торги та їх результати від розпорядників державних коштів. Встановлюється строк для оцінювання тендерних пропозицій
7	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти від 01.12.2006 р. № 424-V	Встановлюється сфера застосування Закону, особливості застосування деяких процедур закупівлі. Вказується, що основними процедурами здійснення державних закупівель повинні бути редукція та відкриті торги. Встановлюється, що мінімальна кількість учасників торгів – три. Вводиться тематичний каталог учасників торгів, який видає Тендерна палата України. Пропозиції учасників торгів відхиляються, якщо відомості про них не внесені до цього каталогу. Ліквідовано Спеціальну контрольну комісію з питань державних закупівель та створено Міжвідомчу комісію з питань державних закупівель при Рахунковій палаті України, яка веде реєстр недобросовісних учасників, який оприлюднюється на офіційному Інтернет-сайті комісії та в тематичному каталозі учасників процедур закупівель. Розширюються повноваження Тендерної палати України (ст. 17–3), яка виступає засновником міжнародного інформаційного бюлетеня, видає щомісячний збірник методичних матеріалів з питань державних закупівель та ін. Розширюється перелік предметів закупівлі, які не підпадають під дію норм закону. Встановлюються особливі вимоги до проведення закупівлі підприємствами. Вводиться нова система організації навчання та підвищення кваліфікації членів тендерних комітетів у сфері державних закупівель; встановлюються вимоги до викладачів на курсах навчання та підвищення кваліфікації
8	Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 20.03.2008 р. № 150-VI	Закон втрачає чинність

№ з/п	Назва закону	Основні положення закону
	Про здійснення державних закупівель від 01.06.2010 р. № 2289-VI	Уточнюються визначення деяких термінів у сфері державних закупівель. Розширюються функції Уповноваженого органу, зокрема, щодо розробки та затвердження стандартної документації конкурсних торгів, типового положення про комітет з конкурсних торгів, форм річного плану закупівель та ін. Органом оскарження у процедурах державних закупівель визначено Антимонопольний комітет України. Встановлюється порядок оскарження процедур закупівлі. Вносяться уточнення щодо проведення окремих процедур торгів. Встановлюється, що питома вага цінового критерію при оцінюванні пропозицій учасників торгів не може бути нижче ніж 50%. Уточнюються умови застосування процедури закупівлі в одного учасника. Встановлюється обов'язковість навчання у сфері державних закупівель усіма членами комітетів з конкурсних торгів та ін.
9	Про внесення змін до законів України "Про здійснення державних закупівель" та "Про організацію та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні" щодо забезпечення здійснення заходів з проведення та підготовки в Україні організації фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу від 08.07.2010 р. № 2462-VI	Встановлюється, що закупівля товарів, робіт і послуг за кошти, розпорядником яких є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади із забезпечення здійснення заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу може здійснюватися за процедурою закупівлі в одного учасника без погодження з Уповноваженим органом у сфері закупівель
10	Про внесення змін до статті 2 Закону України "Про здійснення державних закупівель" щодо закупівель товарів та послуг у сфері природних монополій та суміжних ринків від 11.01.2011 р. № 2900-VI	Встановлюється, що дія Закону не поширюється на випадки, коли предметом закупівлі є електрична енергія, її постачання, передача та розподіл; природний і нафтовий газ та послуги з його транспортування, розподілу та постачання; теплова енергія, її постачання та транспортування; послуги з централізованого опалення, водопостачання та водовідведення

Як видно з табл., законодавство у сфері державних закупівель постійно змінювалось. Лише протягом 2008 р. воно тричі зазнавало суттєвих змін. Зокрема, після прийняття Верховною Радою України Закону від 20.03.2008 р. № 150-VI регулювання сфери державних закупівель, починаючи з 02.04.2008 р. здійснювалося вже відповідно до Тимчасового положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274. Цим положенням було докорінно змінено критерії доступності інформації у сфері державних закупівель, а саме запроваджено безкоштовне публічне її розміщення в Інтернеті й інформаційному бюлетені "Вісник державних закупівель" і чітко визначено вимоги до змісту цієї інформації. Пунктом 2 Постанови встановлено, що функції спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації в сфері державних закупівель покладено на Міністерство економіки України. Були встановлені вартісні межі застосування процедур закупівель: для товарів і послуг – не менше ніж 100 тис. грн, а робіт – 300 тис. грн. Встановлений перелік товарів, робіт та послуг, закупівля яких може здійснюватись без застосування процедур торгів. На Міністерство економіки України покладено зобов'язання надавати роз'яснення щодо порядку застосування законодавства у сфері державних закупівель. Встановлено також, що процедура закупівлі в одного учасника може застосо-

уватись замовником лише після погодження з уповноваженим органом.

Однак Тимчасове положення діяло недовгий час. Рішенням Конституційного Суду України (від 09.10.2008 р. № 22-рп/2008) Постанову Кабінету Міністрів України від 28.03.2008 р. № 274 було визнано такою, що не відповідає Конституції України. Наслідком такого рішення стало те, що в період з 9 по 22 жовтня 2008 р. сфера державних закупівель в Україні залишилась без правового регулювання.

Для врегулювання цієї ситуації Кабінет міністрів України прийняв Постанову "Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 17.10.2008 р. № 921. У затверджене цією постановою Положення були внесені подальші зміни, які стосувалися уточнення ряду термінів у сфері державних закупівель, функцій спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади – Міністерства економіки України та ін.

Запровадження в дію Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти супроводжувалося внесенням до нього ряду змін, більшість з яких стосувалась коригування переліку товарних позицій, на які не поширювалась дія цього Положення.

Нарешті, 01.06.2010 р. був прийнятий новий Закон України "Про здійснення державних закупівель" [1]. У зв'язку із впровадженням цього закону Постановою Кабінету Міністрів України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких актів кабінету Міністрів України" від 28.07.2010 р. № 666 бу-

ло скасовано 87 попередніх постанов стосовно сфери державних закупівель.

Удосконалення законодавства у сфері державних закупівель продовжується. Останнім часом до Закону було внесено декілька змін, які стосуються природних монополій, зокрема в галузі комунального господарства.

Разом із цим, у чинному законодавстві залишаються невирішеними та недостатньо обґрунтованими ряд положень, що мають першорядне значення для ефективного функціонування всієї системи державних закупівель.

По-перше, цінові межі для застосування конкурсних процедур проведення торгів визначені в законодавстві суто адміністративним шляхом, без належного економічного обґрунтування. Слід зазначити, що визначення таких меж є цілком класичною економічною проблемою зіставлення ефекту з витратами. Ефект від впровадження конкурсних механізмів торгів полягає в зниженні очікуваної ціни предмета закупівлі. Однак проведення торгів вимагає суттєвих витрат. Тому проведення торгів доцільно лише тоді, коли очікуваний ефект перевищує витрати на організацію торгів.

По-друге, у більшості випадків при здійсненні державних закупівель товарів, робіт та послуг повинні враховуватись не тільки цінові критерії, а й якісні характеристики предмета закупівлі. У законодавстві зазначено, що питома вага цінового фактора повинна бути не менше, ніж 50%, але не визначено, як саме цінові фактори повинні порівнюватись із неціновими. У цілому законодавству бракує чітко визначеного механізму визначення переможця торгів у тих випадках, коли ціна продукції, що закуповується, повинна зіставлятися з її якістю.

По-третє, значною мірою залишається невирішеним питання взаємодії системи державних закупівель з природними монополіями. З одного боку, в тих випадках, коли

предмет закупівлі може постачатись лише одним постачальником, немає сенсу в проведенні конкурсних процедур закупівель. З іншого боку, в цих випадках постачальник має майже необмежений контроль над ціною предмета закупівлі. Таке становище є цілком незадовільним, і тому в законодавстві повинні бути зазначені механізми щодо регулювання ціни пропозиції природних монополій.

IV. Висновки

За останні 10 років у законодавчу базу України у сфері державних закупівель було внесено багато змін. Це пояснюється не тільки намаганням удосконалення законодавства в цій сфері, а й метою його гармонізації з європейськими правовими нормами.

Подальше вдосконалення законодавства щодо державних закупівель повинно проводитись на базі системного економічного аналізу процесів, що відбуваються в цій сфері. Необхідно чітко визначити критерії, коли доцільно застосовування процедур конкурсних торгів, розробити механізм оцінювання пропозицій учасників торгів за ціновими та неціновими критеріями, урегулювати питання закупівлі товарів, робіт і послуг у природних монополій.

Законодавство повинно бути розроблено таким чином, щоб мінімізувати ризики зловживань у сфері державних закупівель. Тільки в цьому випадку законодавство про здійснення державних закупівель сприятиме ефективному використанню бюджетних коштів та розвитку сучасного конкурентного середовища.

Література

1. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi/>.
2. Комиссия Организации Объединенных Наций по праву международной торговли [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uncitral.org/uncitral/ru/index.html>.

Мельников О.С. Становлення та розвиток системи державних закупівель в Україні

Анотація. Розглянуто процес становлення та розвитку системи державних закупівель в Україні. Запропоновані заходи щодо подальшого вдосконалення законодавства про державні закупівлі.

Ключові слова: державні закупівлі, законодавство, тендер, процедури торгів.

Мельников О.С. Становление и развитие системы государственных закупок в Украине

Аннотация. Рассмотрен процесс становления и развития системы государственных закупок в Украине. Предложены мероприятия по дальнейшему совершенствованию законодательства в области государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, законодательство, тендер, процедуры торгов.

Melnikov O. Foundation and Development of Procurement System in Ukraine

Annotation. Process of founding and development of procurement system in Ukraine is considered. Means as for improving procurement legislation are offered.

Key words: procurement, legislation, tender, bidding procedures.

УДК 352.07

**СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І УКРАЇНСЬКА ПРАКТИКА****Мордвінов О.Г.**доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Місцеве самоврядування як діалектично неоднозначне й динамічне явище не має певного домінуючого серед наукового загалу теоретичного тлумачення. У найзагальнішому визначенні, без акцентування на тих боках, щодо яких немає загальноприйнятого трактування, місцеве самоврядування на сьогодні розуміється, як відносно автономне управління публічними справами, яке здійснюється населенням відповідної територіальної одиниці безпосередньо або через утворені ним органи, а не через центральні органи державної влади.

Особливості становлення місцевого самоврядування нерозривно пов'язані з історією розвитку громадянських свобод та державності. Вони й спричинили формування двох основних моделей місцевого самоврядування, які, у тому чи іншому поєднанні, поширились по всьому світу – англосаксонська та французька (континентальна).

Перша з названих моделей складалася в умовах усамостійнення від абсолютної королівської влади англійського громадсько-політичного життя. Вона відносно вільно еволюціонувала в США, Великій Британії та інших країнах Британської Співдружності (Канада, Австралія, Нова Зеландія).

Англосаксонська модель вирізняється високим рівнем автономії організованого на засадах виборності місцевого управління, яке не має поруч із собою будь-яких призначених центральним урядом паралельно діючих розпорядчих або контролюючих органів чи посадових осіб. Прийнята назва “місцеве управління” (відповідник англomовного “local government”) вказує на локальний характер дії місцевих органів, які, маючи специфічний спосіб формування – місцевими спільнотами, фактично постали цілком відповідальними за локальний рівень управління в країні, як складова механізму держави [1, с. 26].

Засади організації управління місцевими справами, що розвинулися в англосаксонському світі, виявилися важливим орієнтиром для наукового тлумачення і практичної реалізації місцевого самоврядування в континентальній Європі.

У період ліберально-демократичних перетворень XVIII–XIX ст., розвинулися відповідні уявлення про муніципальні права місцевих спільнот. Так, французька революція 1789 р. надала всім без винятку громадам, як міським, так і сільським, незалежно від їхніх розмірів, однакову організацію, що отримала назву “municipalite”. Ліберальні ідеї визнання власних прав кожної громади згодом знайшли своє втілення більшою чи меншою мірою в політичних системах країн світу [2, с. 29–34].

Проте, суспільно-історичні умови континентальної Європи врешті спричинили виникнення та розвиток моделі місцевого управління, заснованої на поєднанні прямого державного управління (державної адміністрації) на місцях та місцевого самоврядування. Вона отримала поширення в більшості країн світу (континентальна Європа, Північна Африка, Латинська Америка, Близький Схід) [1, с. 26]. Причому, у найбільш вираженому вигляді, була реалізована саме у Франції, яка від революційно-ліберальних поглядів на природу прав місцевих спільнот скоро і на тривалий час перейшла до доволі централізованих засад організації управління місцевими справами.

Становлення місцевого самоврядування супроводжувалося розробленням теоретичних концепцій, що мали розкрити сутність явища і вказати раціональні шляхи його здійснення на практиці.

В основі цих пошуків є “спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу; чи вона є незалежною від держави публічно-правовою корпорацією, а чи міцно включеною в державний організм і виконує тільки функції органу держави” [2, с. 23]. На різних етапах розвитку місцевого самоврядування та відповідних спроб його осмислення постали дві фундаментальні концепції (теорії, парадигми) – громадівська та державницька. Незважаючи на те, що обидві вони ведуть свій початок ще від позаминулого століття, проте залишаються актуальними й донині.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати історію становлення та сутність основних моделей місцевого самоврядування, розкрити актуа-

льність головних наукових концепцій для практики муніципального будівництва в Україні, обґрунтувати найважливіші завдання реформування місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Україна фактично перебуває на початку шляху формування сучасних суспільних інститутів демократичного зразка, тому врахування концептуальних підходів має особливе значення для становлення вітчизняної моделі місцевого самоврядування.

Конституційно-правове регулювання сучасного інституту місцевого самоврядування в Україні складалося в умовах відмови суспільства від радянської системи тоталітарного зразка. За таких обставин, у вітчизняній науці та законодавчій практиці певною мірою переважило трактування місцевого самоврядування як самостійного, незалежного від державної влади інституту.

Однак, цей ідеалізований підхід так і залишається нереалізованим. Умов для формування дієздатного місцевого самоврядування в Україні досі створити не вдалося. Це можна пояснювати відсутністю відповідної політичної волі в політичній еліті держави, але, на нашу думку, головною перешкодою є суперечність із реаліями суспільного життя та потребами державного будівництва окремих ключових положень чинного українського законодавства, виписаних у дусі громадянської концепції.

Навіть тими науковцями, які розглядають місцеве самоврядування в Україні як реалізацію природного права територіальної громади, визнається, що Конституція України та профільний закон про місцеве самоврядування 1997 р., декларуючи статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкта, є "надреволюційними" та "йдуть далі" Європейської Хартії про місцеве самоврядування, і констатується, що ці норми залишаються декларацією, тоді як механізму функціонування територіальних громад та умов для формування дієздатного місцевого самоврядування поки що створити не вдалося [3, с. 53–54].

Так, ст. 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення [4]. Відповідно до цього конституційного положення, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлені повноваження місцевого самоврядування однакові для всіх територіальних громад [5].

Звідси випливає, перш за все, така очевидна вада, що на рівні невеликих громад практично неможливо забезпечити реальну здатність місцевого самоврядування до са-

мостійного та якісного виконання всього обсягу повноважень.

Як це не парадоксально виглядає, але наполягання на природних самоврядних правах територіальної громади має наслідком суттєві обмеження в практиці здійснення місцевого самоврядування, яке фактично законсервовано на рівні "природних" громад, якими є окремі населені пункти – села, селища, міста.

Таким чином, враховано "самостійницькі" прагнення муніципалітетів, проте ця теоретична конструкція є також дуже зручною для потреб фактичного централізаційного зміцнення державної виконавчої влади. Як зазначає М.І. Корнієнко, громадянська концепція місцевого самоврядування сприяє встановленню французького типу організації влади на місцях. Разом з тим, ця теорія, з її ідеєю суверенітету територіальної громади, хочуть цього чи ні її прихильники, може бути використана для освячення таких явищ негативного характеру, як місцевий егоїзм та сепаратизм [6, с. 28–29].

Отже, за різних обставин може переважати як одна, так і інша тенденція, проте обидві не є такими, що відповідають потребам сучасного демократичного суспільства.

Видаються переконливими аргументи прихильників державницької концепції місцевого самоврядування, в основі якої лежить ідея децентралізації державної (виконавчої) влади, часткове передання, її владних повноважень на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, общин, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають. Тому, на думку прихильників цієї концепції, коріння тієї влади, яку здійснює місцеве самоврядування, знаходиться не в самій громаді, а в законі, у якому втілена державна воля всього народу. За такого підходу система місцевого самоврядування, що є недержавною інституцією, являє собою невід'ємний елемент механізму здійснення державної влади як єдино суверенної, хоча й діє на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії [6, с. 27].

Як свідчить зарубіжний досвід, у демократичних країнах поступово відбувалася певна переоцінка традиційних цінностей місцевої автономії та муніципальних свобод. Головний акцент переміщується з питань свободи і невтручання з боку центральних урядів у бік таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Управління, здійснюване муніципальними органами, практично вже не трактується як місцеве самоврядування. Під місцевим самоврядуванням почали розуміти лише певне політико-правове становище місцевих установ [6, с. 16–17].

За умов демократичності політичного режиму, державницька парадигма відкрита для побудови дієздатної системи децентралізованого управління на місцях, орієнтованого на збалансоване забезпечення широкого спектра приватних, локально-групових та загальносуспільних інтересів.

Одна з характерних рис місцевого самоврядування в Україні полягає у тому, що будь-яка громада управляється за єдиним зразком, і однаковими муніципальними правами користуються як міські, так і сільські громади незалежно від розмірів території і чисельності населення. Малі й великі громади мають, таким чином, практично однаковий статус і повноваження, хоча їхні можливості виконувати різноманітні функції, звісно, суттєво різняться.

Очевидною є ірраціональність такого становища. Відомо, що в європейських країнах вона долається укрупненням існуючих адміністративно-територіальних одиниць шляхом проведення відповідних реформ, встановленням меж мінімальної чисельності населення для нових муніципальних утворень (як правило, чисельність населення місцевої спільноти на низовому рівні має становити не менше 5 тис. осіб, а в Італії нові комуни можуть створюватися лише за наявності не менше 10 тис. осіб).

Проекти подібного реформування адміністративно-територіального устрою, неодноразово ініційовані в Україні, залишилися нереалізованими. Головною причиною такої нереалізованості, очевидно, є невідповідність запозичених шаблонів у певних важливих деталях вітчизняним умовам.

Радикальне реформування адміністративно-територіального устрою передбачає як певний позитивний ефект, так і неминучі втрати для певної частини суспільства. Так, у попередніх концепціях, йшлося про наміри створення великих адміністративних районів (зокрема з мінімальною чисельністю населення 50 тис., чи, навіть, 70 тис. осіб), що означає скорочення кількості районів шляхом їх об'єднання. Щодо згаданих концепцій, то іншим наріжним каменем у них було пропонуване укрупнення територіальних громад (критерій чисельності населення, звісно, запозичений з європейської практики – щонайменше 5 тис. осіб).

Реалізація подібної кардинальної перебудови системи управління на місцях має підкріплюватись відповідними фінансовими можливостями держави. Адже, по-перше, виникла б потреба у значних витратах на створення нових матеріально й організаційно міцних центрів місцевої влади в сільській місцевості, а по-друге, соціально-економічні втрати від ліквідованих адміністративних центрів вимагали б належних фінансових компенсаторів. Інакше кажучи, незабезпе-

чена необхідними ресурсами реформа мала б наслідком занепад щонайменше половини теперішніх районних центрів, утворення в кожному районі кількох великих сільських рад, але не рівних адміністративному центру району, і, врешті, погіршення умов отримання адміністративних послуг для значної частини населення через ускладнення територіальної доступності до установ місцевого управління.

Вважаємо, що при реформуванні мають бути враховані та використані існуючі ключові елементи системи місцевого управління.

У практиці місцевого управління районні державні адміністрації та органи самоврядування територіальних громад, що входять до складу району, є міцно пов'язаними між собою у зв'язку з фактичним спільним здійсненням управлінських функцій на рівні локальної спільноти, якою є населення району. Особливістю діяльності зазначених владних інституцій є щоденні тісні контакти з мешканцями відповідних територій, безпосереднє забезпечення надання їм широкого спектра управлінських і соціальних послуг. З цих позицій і мають визначатися підходи до їх реформування.

Підтримуємо думку щодо необхідності формування на районному рівні самоврядної системи місцевого управління, яка передбачає трансформацію районної державної адміністрації у виконавчий орган районної ради (при поверненні до непартійного принципу її формування).

Суттєві проблеми для ефективної організації самоврядування на рівні територіальних громад створює відсутність у їхньому розпорядженні необхідних матеріально-фінансових ресурсів та достатнього організаційного потенціалу.

Практика свідчить, що в малих територіальних громадах кількісно вкрай обмежений штат посадових осіб місцевого самоврядування, відсутні можливості забезпечити повною мірою визначений законом обсяг повноважень. Ресурс часу посадових осіб сільських рад значною мірою витрачається на обов'язковий обсяг функцій бюрократичного характеру внутрішньої діяльності та зовнішніх зв'язків ради, що зменшує обсяг послуг, які надаються споживачам.

IV. Висновки

На нашу думку, доцільним є запровадження певної диференціації повноважень місцевого самоврядування, якими закон наділяє різні громади, що передбачає різний їх обсяг.

У повному обсязі реалізувати всі визначені муніципальні повноваження можуть великі та середні міста, які мають для цього достатній потенціал.

На рівні невеликих міських та тісно з ними пов'язаних сільських поселень, вважаємо раціональним функціонування цих громад у єдиній системі об'єднаної місцевої спільноти району з дієздатними районними органами управління – радою та її виконавчим органом. Саме на районний рівень місцевого самоврядування доцільно покласти широкі муніципальні повноваження.

Відповідно, для невеликих міських та сільських територіальних громад коло управлінських функцій має бути суттєво звужено. Це дасть змогу змістити акцент діяльності на забезпечення соціальних послуг мешканцям громад, причому їх здійснення вбачається можливим навіть при певному зменшенні кількості посадових осіб на низовому рівні самоврядування. Така модель дає змогу забезпечити ефективне місцеве управління на самоврядних засадах. Вона передбачає збереження на локальному рівні стійких територіальних зв'язків, що склалися, і руйнація яких не була б раціональним варіантом перебудови системи.

Література

1. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А.И. Черкасов. – М. : ФОРУМ–ИНФРА-М, 1998. – 160 с.
2. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.
3. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О.В. Батанов ; [за заг. ред. В.Ф. Погорілка]. – К. : Ін. Юре, 2003. – 512 с.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
6. Корнієнко М.І. Місцеве самоврядування: життя йде, проблеми залишаються / М.І. Корнієнко // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. – К. : Атіка, 2002. – С. 27–31.

Мордвінов О.Г. Становлення місцевого самоврядування: зарубіжний досвід і українська практика

Анотація. У статті сформовано загальне визначення поняття “місцеве самоврядування”, проведено ретроспективний аналіз становлення основних моделей місцевого самоврядування, розкрито актуальність головних наукових концепцій для практики муніципального будівництва в Україні, обґрунтовано найважливіші завдання реформування місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, модель місцевого самоврядування, територіальна громада, муніципалітет, населений пункт, адміністративно-територіальна одиниця.

Мордвинов А.Г. Становление местного самоуправления: зарубежный опыт и украинская практика

Анотация. В статье сформулировано общее определение понятия “местное самоуправление”, проведен ретроспективный анализ становления основных моделей местного самоуправления, раскрыта актуальность главных научных концепций для практики муниципального строительства в Украине, обоснованы важнейшие задачи реформирования местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, модель местного самоуправления, территориальная община, муниципалитет, населенный пункт, административно-территориальная единица.

Mordvinov A. Formation of local government: foreign experience and ukrainian practice

Annotation. In the article a general definition of “local government” is given, a retrospective analysis of the fundamental models of local self-government are conducted, the key scientific concepts for the practice of the municipal building in Ukraine are revealed. Part of the article is devoted to the justification of the major tasks of local government reform in Ukraine.

Key words: local government, local government model, local community, municipality, town, administrative and territorial unit.

УДК 351.83(468)

**ВПЛИВ ФІНАНСУВАННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ УКРАЇНИ
НА ОСНОВНІ ДОСЯГНЕННЯ В ПРОФЕСІЙНОМУ СПОРТІ****Сітнікова Н.С.**кандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Спорт у всі часи, у всіх країнах і в усіх народів був особливо шанованим у суспільстві й державі, йому неодмінно приділяли окрему та підвищену увагу найвідоміші політики, ділова еліта й популярні засоби масової інформації. Спортивні зірки ставали героями та кумирами й незмінно користувалися загальнонародною любов'ю, визнанням і повагою.

Найуспішніший інвестиційно привабливий і прибутковий спортивний проект сучасності під умовною назвою "Олімпійські ігри" має багатовікову античну історію та народні традиції давньої землі Еллади. Багато країн, у тому числі й Україна активно розвивають і цілеспрямовано фінансують Олімпійський рух за рахунок бюджетних коштів, а також досить успішно прямо та побічно використовують різні форми прояву спорту в політичному, економічному та соціальному житті держави й суспільства.

Спорт на сьогодні являє собою одночасно: національне надбання та предмет національної гордості, вагомий політичний капітал і ефективний інструмент політичного життя – найважливіший економічний ресурс, який впливає на рівень економічного розвитку країни, і відтворення носіїв робочої сили, а також здатний створювати специфічні продукти – нову й особливу сферу економічних та ділових відносин [1].

Безпосередньо впливаючи на становлення, розвиток і ефективне функціонування індустрії Олімпійського руху, держава має свої цілком конкретні політичні, економічні та соціальні інтереси, які багато в чому пов'язані з тією особливою роллю, яку спорт (як професійний, так і оздоровчий) відіграє в сучасному суспільстві, а саме: збільшує загальний показник якості життя.

Професійний спорт і спортивні досягнення в ньому істотно впливають на політичне життя в цілому, а також на політичний імідж політичних партій, груп і окремих політиків. За перемогу (або поразку) на Олімпійських іграх та інших найбільших міжнародних змаганнях (чемпіонати світу та Європи) вже давно судять про можливості й потенціал цілих країн [2; 3].

Уже перші виступи збірної команди України на зимових олімпійських іграх 1994 р. в

Ліллекхаммері та літніх іграх 1996 р. в Атланті засвідчили про силу й міць нашого спорту, основу якого становлять масові осередки, що працюють у навчальних закладах, трудових колективах, установах і організаціях. Крок за кроком, рік за роком міцніє наш Олімпійський рух, мужніє Національний олімпійський комітет, його структура, поліпшується та розширюється зв'язки, з'являються нові спонсори, зростає матеріальна база, але питання фінансування так і залишаються відкритими [3].

Враховуючи те, що Олімпійського руху в Україні торкнулася криза, майже припинилося фінансування державних змагань, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, деяких спортивних установ і організацій. З метою підготовки до виступу на головних змаганнях спортсмени готуються не один рік і, звичайно, успіх української команди на Олімпійських іграх більш за все залежить від державної підтримки спорту. Результат виступу на Олімпійських іграх – це дзеркало нації, роботи всіх органів державного управління з удосконалення системи розвитку спорту, фінансової та законодавчої підтримки його подальшого розвитку [4].

Найбільш перспективним напрямом від якого залежить виступ нашої держави на міжнародних змаганнях є пошук нових шляхів удосконалення механізмів фінансування Олімпійського руху на Україні. Україна на сьогодні є членом-фундатором Організації Об'єднаних Націй, входить до багатьох міжнародних організацій. Держава звичайно зацікавлена у встановленні повноправного членства України в міжнародному спортивному і, зокрема, Олімпійському русі, що відповідає високим ідеалам, які виборюються нашими учасниками Олімпіад.

Вивчення питання стану фінансування Олімпійського руху за часів незалежності в Україні ведеться досить інтенсивно та є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників та фахівців з фізичного виховання та спорту, зокрема: А.П. Волошина, В.М. Платонова, С.Н. Бубки, М.М. Булатової, П.М. Азарченкова, В.В. Аксютіна, Ж.А. Белокопитової. Однак, незважаючи на широке коло досліджень і значну кількість наукової літератури, проблему

державного фінансування в підготовці та участі наших спортсменів на Олімпійських іграх розроблено не достатньо.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати стан фінансування органами державної влади Олімпійського руху в Україні та обґрунтувати його вплив на основні досягнення збірної команди.

III. Результати

Рівень розвитку фінансування Олімпійського руху в Україні за нових соціально-економічних умов великою мірою залежить від ефективності управління фізичною культурою і спортом.

Підвищення ефективності функціонування системи управління розвитком Олімпійського руху в державі відбувається в реальний час у декількох напрямках і пов'язано зі значними труднощами [1; 4].

По-перше, здійснюється реорганізація складу елементів системи управління галузю, починаючи від первинних, низових структур до державних і громадських організацій. По-друге, відбувається спроба вдосконалення процесу функціонування системи управління за рахунок розробки нормативно-правової бази. По-третє, здійснюється повний перехід на програмно-цільове управління, пошук нових джерел фінансування, інформаційного забезпечення розвитку галузю, що породжує масу проблем у зв'язку з необхідністю переходу на новий рівень діяльності всіх зацікавлених організацій і фахівців. Зазначені вище труднощі в розвитку Олімпійського руху в Україні вимагають у цей час від обласних і регіональних спорткомітетів переходу на зовсім нові, децентралізовані й демократичні механізми взаємодії з державними, громадськими та комерційними організаціями. Проте технологія управління Олімпійським рухом в Україні за сучасних соціально-економічних умов відстає від вимог часу та потреб суспільства до цього найважливішого програмного фактора розвитку [5].

Десятиліттями Олімпійський рух на Україні фінансувався за залишковим принципом через недооцінку ролі людського фактора в розвитку суспільства. За цих умов спортивні клуби, заклади фізичної культури та спорту практично повністю втратили можливість підтримувати й розвивати свою матеріально-технічну базу. Обсяг фінансування спорту в розвинутих зарубіжних країнах коливається від 1 до 4% бюджету, в середньому – 2%. В Україні на спорт виділяється до сьогодні 0,3–0,4%, тобто в п'ять-шість разів менше. Крім того, пріоритет спорту вищих досягнень в умовах дефіциту фінансових коштів зумовив акумулювання всіх ресурсів. Разом з тим рівень наших спортивних досягнень на міжнародних іграх залежить від розвитку масового спорту в країні і фізичної

підготовленості підростаючого покоління юних спортсменів, підлітків та молоді, оскільки цей розвиток визначає потенціал тих, хто займається в спеціалізованих спортивних установах, можливість пошуку талановитої у спортивному відношенні молоді, її здатність переносити сучасні фізичні та психологічні навантаження [3; 5].

Після того, як Україна стала незалежною державою спортивні організації втратили більшу частину фінансування з держбюджету, позабюджетних джерел і практично всі кошти з профспілкового бюджету, у результаті чого відбулися негативні зміни в постановці фізкультурно-оздоровчої та спортивної роботи за місцем проживання, у навчальних закладах, у трудових і виробничих колективах.

Багаторазове підвищення вартості фізкультурних та спортивних послуг зробило недоступними заклади фізичної культури і спорту, туризму й відпочинку для мільйонного населення нашої країни. За даними України, у 2010 р. частка витрат на оплату в установах фізичної культури і спорту в загальній сумі сімейного бюджету українців становила 0,3%, що в 11 разів менше від частки витрат на тютюн і алкоголь (3,7%) [6].

За останні роки в країні практично не ведеться пропаганда здорового способу життя та цінностей масового спорту. Не формується ідеал фізичного здоров'я як найважливішої складової способу життя й суспільного престижу країни. Здоровий спосіб життя людей не набув моральної цінності, а також не став напрямом державної політики та виховної функції громадських організацій, професійних і творчих спілок, засобів масової інформації, особливо телебачення. Зведена до мінімуму науково-дослідна діяльність. Триває вплив кваліфікованих фахівців, тренерів і спортсменів за кордон, що, з одного боку, зумовлено високим рівнем їх професійної підготовленості, затребуваністю на світовому рівні, з іншого – відсутністю умов для повноцінної роботи на Україні.

У нашій державі спорт вищих досягнень, масовий спорт, професійний спорт і спортивна промисловість регулювалися з єдиного центру – Державного спорткомітету. Зараз ці структурні елементи розділені. Спортивна промисловість на сьогодні взагалі відсутня. Стадіонів та інших спортивних споруд у державній власності майже не залишилося, за винятком деяких баз підготовки для спорту вищих досягнень. Таким чином, бюджетне фінансування не забезпечує повною мірою потреби розвитку Олімпійського руху, оскільки, по-перше, реальні обсяги фінансування далекі від запланованих, по-друге, більша частина коштів витрачається на інші потреби [7].

У 1990 р. на Україні був створений Національний Олімпійський Комітет (далі – НОК), який ставив перед собою благородні завдання: пропаганда ідей Олімпізму як одного з дієвих засобів залучення громадян до здорового способу життя; виховання молоді за допомогою спорту в дусі взаєморозуміння та дружби; сприяння розвитку масового спорту в країні як головного фундаменту талановитої молоді, її подальшого вдосконалення, результатом якого була участь на олімпійських іграх; зміцнення авторитету та престижу українського спорту на міжнародній арені та інші не менш важливі завдання [6].

На жаль, НОК – чи не єдиний у нашій країні, у кого болить серце через тяжкий стан фінансування Олімпійського руху в державі, результатом якого є показник завойованих медалей на найголовніших для країни змаганнях. Якщо подивитися на виступ наших спортсменів за весь період незалежності на Олімпійських іграх то питання фінансування посідають одне з перших місць, від яких залежить виступ нашої команди на міжнародних іграх. Національному Олімпійському Комітету потрібно постійно підтримувати тісний зв'язок з Урядом, оскільки від цього залежить фінансова підтримка наших спортсменів з боку держави.

За часів незалежності нашої країни на зимових та літніх Олімпійських іграх узяли участь 1317 атлетів України. Завойовано 142 медалі з них 47 золотих, 37 срібних і 58 бронзових медалей [8].

У 1992 р. спортивні організації України, наполегливо готувалися до участі в Олімпійських іграх у складі Об'єднаної команди СНД. Про свою допомогу з великим запізненням у важких умовах безгрошів'я оголосив і Кабінет Міністрів України, прийнявши 31 січня 1992 р. Постанову “Про підготовку спортсменів України до зимових і літніх Олімпійських ігор 1992 року”.

Важливо було те, що всім спортивним організаціям дозволили використовувати всю валютну виручку, отриману ними від зовнішньоекономічної діяльності, на підготовку до стартів. Вони звільнялися від сплати всіх митних зборів і податків на переміщення через кордони спортивних товарів.

Виступ українських спортсменів на зимових Олімпійських іграх в Альбервілі не приніс успіху – всього одна золота медаль. Варто зазначити що, формували команди тренери та функціонери з Москви, які відкидали будь-які можливості встановлення квотування. На їх думку, Україна не належала до країн із розвинutoю інфраструктурою зимових видів спорту. Але, на літню Олімпіаду держава повинна була підготуватися й у фінансовому питанні, знайти кошти, валюту та підтримати Олімпійський рух в Україні,

підготувати необхідні бази для тренувань, знайти кваліфікованих тренерів.

Здобувши незалежність, Україна переживала не тільки зореносний, а й надзвичайно важкий період своєї історії. Кризовий стан економіки позначився і на спорті. Але для участі в літніх Олімпійських іграх у Барселоні (1992 р.) дуже потрібна була матеріальна підтримка – кошти для продовження тренувань збірної команди, передолімпійських стартів, спорядження та делегування національної команди на Ігри 1992 р. Відомо, що на підготовку збірної команди України державою було витрачено 160 млн грн і 320 тис. дол. США, а на участь – 19 млн грн і 2,5 млн дол. США. Але коли об'єднані республіки стали вимагати звіт про витрачення коштів з'ясувалось, що грошей вистачило лише на останній етап підготовки, екіпірування та виїзд команди на крайній Захід Європи. Результат – 40 медалей, з них 17 золотих, 14 срібних, 9 бронзових медалей.

Після закінчення Олімпійських ігор у Барселоні для українського спорту розпочався новий період. Політична нестабільність, фінансова розруха, як ми вже зазначили, відчутно вплинули на розвиток спорту вищих досягнень, у тому числі організацію роботи національних федерацій з видів спорту, підготовку спортсменів, їхню забезпеченість, формування збірних.

За поданням Держкоммолодьспорту та НОК України були прийняті розпорядження Президента України “Про розвиток Олімпійського руху в Україні” та постанова Кабінету Міністрів України “Про підготовку спортсменів України до XVII зимових (1994 р.) та XXVI літніх (1996 р.) Олімпійських ігор”. Для виконання цих важливих розпоряджень були розроблені та затверджені заходи, які стали основою діяльності НОК України, федерацій із видів спорту, фізкультурно-спортивних товариств, інших організацій України [5].

За короткий період часу органам державного управління вдалося залучити близько 20 вітчизняних та іноземних фірм, підприємств, об'єднань, громадянських організацій і державних установ. Загальна сума спонсорських валютних коштів, з урахуванням передачі безкоштовного інвентарю, становила понад 150 тис. дол. США.

Необхідно відзначити зв'язок НОК України з відомими у світі фірмами Adidas, яка одна з перших протягнула руку допомоги нашим спортсменам, Coca-Cola, Samsung, оператором мобільного зв'язку UMC, українською правничою фірмою “Юріс”, яка надає постійну юридичну допомогу в діяльності організації та ін.

Матеріальне, наукове, медико-біологічне забезпечення та фінансування збірних команд здійснювалось за рахунок державних

асигнувань, коштів НОК України та спонсорських надходжень. Значний фінансовий внесок зробила українська діаспора. Враховуючи підготовку до зимових та літніх Олімпійських ігор, українська діаспора, за неповними даними, зібрала до 1 млн дол. США, які були перераховані на потреби спортсменів.

У лютому 1994 р. вперше в історії Олімпійського руху делегація України взяла участь у XVII зимових Олімпійських іграх у Лілліхамері. Їхні результати відомі – 18 очок в неофіційному командному заліку, золота і бронзова медалі, а на XXVI літніх Олімпійських іграх у Атланті нашими спортсменами завойовано 23 нагороди. Одним з найголовніших завдань, що доводилось вирішувати НОК України під час підготовки до зимових (1994 р.) та літніх (1996 р.) Олімпійських ігор, – це демонстрація рівня майстерності українських спортсменів, на який не вплинув ані розвал адміністративно-командної системи, яка централізувала усі ресурси, ані стан економіки країни, ані інші чинники.

У 1997 р. органи державної влади та НОК України продовжували дбати про подальше фінансування, про спонсорів, про те, щоб об'єднати зусилля державних та громадських організацій, про діаспору для збереження та примноження здобутків українського спорту. Це дало змогу розвинути позитивні моменти в системі керівництва Олімпійським рухом у країні, поєднати методи централізованого та децентралізованого управління, своєчасно регулювати зміни в ринковій економіці, займати й закріплювати чільне місце українського спорту у світовому співтоваристві і цим сприяти піднесенню міжнародного престижу України [6; 7].

У зв'язку зі складною економічною ситуацією державне фінансування спорту надзвичайно ускладнювало розв'язання поставлених завдань: невисплати бюджетного фінансування, доходи від реалізації спортивних товарів та спортивних лотерей ішли до державного бюджету, не було створено умов для спонсорства. Але пізнавши смак перемог, Україна вже не змогла відмовитися від участі в наступних зимових та літніх Олімпійських іграх, які мали прийняти японське місто Ногано (1998 р.) та австралійське місто Сідней (2000 р.). За рахунок держави була здійснена проплата за проживання та участь у Олімпійських іграх. НОК України та федерації із зимових та літніх видів спорту налагодили спонсорські відносини з 18 вітчизняними та закордонними фірмами, які безкоштовно, але в обмеженій кількості, надавали командам спортивний інвентар, фармакологічні засоби та обладнання.

Як показали старты, не всі спортсмени були однаково підготовлені, не всі види спорту були підтримані державою. Держкомспортом у 1998 р. було прийнято рішення

про першочергове фінансування пріоритетних видів спорту, які визначались за результатами виступу збірних команд і спортсменів України на міжнародних змаганнях, а також з попередніх Олімпійських видів спорту. Відповідно до цього планували та розподіляли мізерні кошти на підготовку спортсменів і поїздки на змагання [8].

Практика показала, що така система оцінювання в умовах обмеженого фінансування дала свої результати стосовно завойованих медалей, та зупинила на деякий час розвиток тих олімпійських видів спорту, які не мали високих показників. На зимових іграх в Ногано нашими спортсменами здобуто всього одна нагорода, а на літніх – 23.

В Україні серед 14 зимніх видів спорту пріоритетними є п'ять – це біатлон, лижні перегони, фігурне катання, санний спорт і фрістайл. Вони посідають провідні позиції в світовому рейтингу. З літніх видів спорту відстають за своїми результатами синхронне плавання, триатлон, сучасні п'ятиборства, теніс, велоспорт-шосе.

З того часу, як вищі спортивні установи країни визначили пріоритетні види спорту, вони прирекли всі інші на знищення. Інакше кажучи, розвиваючи біатлон і вкладаючи в нього 70% від фінансування всіх зимових видів спорту держава не повинна забувати про розвиток хоча б на масовому рівні інших зимових видів спорту, що входять у "зимову" олімпійську сім'ю [7; 8].

Наприклад, у нас немає і не буде ще років 15 олімпійців у ковзанярському спорті, шорт-треку, бобслеї. Для відродження цих видів спорту потрібно хоча б надати умови для занять, побудувати льодові стадіони, спортивні ацени, запрошувати на стажування своїх та зарубіжних фахівців, привести у відповідність матеріально-технічну базу і вкладати кошти в потенційних медалістів не стихійно, а згідно з розробленою програмою.

Поки держава не змінить своє ставлення до спорту всередині країни, про результати і мови бути не може. У нас існують гарні програми з розвитку спорту, але вони не підкріплені фінансуванням та підтримкою влади. Потрібно створювати умови для тренувань будувати катки, лижні траси, манежі. Необхідно залучати дітей до спорту, забирати їх з вулиці, постійно шукати нові таланти і виховувати перспективну молодь.

Однак потрібно визнати, що за кризових умов будівля споруд та арен для зимових та літніх видів спорту – заскладне завдання. І ці інвестиції навряд чи окупляться. З огляду на це ефективнішою для країни є підготовка за кордоном спортсменів, які можуть взяти медалі. Проте виникне нова проблема відсутності молодих спортсменів.

Зимові Ігри в Солт-Лейк-Сіті (2002 р.) ознаменувались вступом у нове XXI ст. Ви-

конком НОК України 21 лютого 2001 р. на своєму черговому засіданні прийняв запрошення на участь української олімпійської команди на Олімпійських іграх та затвердив заходи щодо підготовки команд та надання спортивним федераціям безповоротної фінансової допомоги. Майже 2,5 млн грн було надано спортивним федераціям на потреби олімпійської підготовки атлетів. Було визначено, що переможці змагань отримують грошову винагороду в розмірі 50 тис. дол. США, володарі срібних медалей – 30 тис. дол. США, а бронзові призери – 20 тис. дол. США. Саме з цього часу в Україні з'явилась чітка система оцінки праці тренера, спортсмена, яка залежала від особистого внеску до спортивної підготовки та участі в міжнародних змаганнях.

Держава виділила на підготовку спортсменів до відповідних стартів значно більше коштів, ніж чотири роки по тому. Для спортсменів були створені всі умови. Готуючись до олімпіади в Солт-Лейк-Сіті, відзначимо, що були побудовані надсучасні спортивні об'єкти для змагань з усіх зимових видів спорту. Але не всі українські спортсмени змогли ними користуватися. Підводячи підсумки XIX зимових Олімпійських ігор у Солт-Лейк-Сіті, цей виступ нашої збірної команди, яка за підсумками неофіційного командного заліку, з п'ятьма очками та без жодної медалі посіла 26-те місце був значно гірший, ніж попередні. Україна опинилась серед тих держав, які взагалі не розвивають зимові види спорту.

Підготовка до літніх XXVIII Олімпійських ігор (2004 р.) почалась заздалегідь. Звичайно, успіх в Афінах був би неможливим без державної підтримки спорту. Завдяки активній позиції Президента України, Прем'єр-міністра, президента НОК, за підтримки Верховної Ради України було забезпечено 100-відсоткове державне фінансування, виділені додаткові кошти на закупівлю спортивного інвентарю та обладнання в розмірі 80 млн грн, залучені значні позабюджетні кошти. На реконструкцію та оснащення баз олімпійської підготовки, придбання наукового й медичного обладнання було віділено 41 млн 367 тис. грн та 5 млн грн позабюджетних коштів. Створені належні соціально-побутові умови для спортсменів та тренерів. Виділені державні стипендії, значно збільшена система преміювання – кожен олімпійський чемпіон отримав 100 тис. дол. США, срібний призер – 70 тис. дол. США, бронзовий – 50 тис. дол. США. Тренери цих спортсменів одержали преміальні, які дорівнювали половині винагороди атлетів. Ця допомога дала змогу створити подібні умови підготовки, в яких готувались і наші конкуренти [7].

У результаті спортсмени України здобули 23 медалі, з яких дев'ять золотих, п'ять

срібних і дев'ять бронзових. За підрахунками в очковому доробку у нас 11 загальнокомандне місце, що становило гідну конкуренцію із 202 державами-учасницями. Цей результат висунув Україну на шосту сходинку серед найсильніших команд у світі за час проведення Олімпійських ігор сучасності.

В Україні почалась підготовка до зимових та літніх Олімпійських ігор у Туріні (2006 р.) і Пекіні (2008 р.) З новим Урядом та Міністерством освіти у справах сім'ї, молоді та спорту в державі створювались умови щодо піднесення престижу спорту: почалось будівництво нових мереж спортивних споруд, спортивним федераціям надали більше повноважень, кошти, які виділилися на розвиток спорту використовувались на спільні цілі, проводилась робота у пошуках спонсорів для екіпірування олімпійської збірної, відпрацьовувались варіанти співпраці з новими маркетинговими компаніями. Готуючись до XX зимових та XXIX літніх ігор, провідні атлети знаходились на стовідсотковому державному фінансуванні, а їх підготовка забезпечувалась у пріоритетних умовах. Для спортсменів в Україні були розроблені фармакологічні програми для адаптації до кліматичних умов, проведений повний медичний огляд усіх спортсменів-кандидатів. Грошові винагороди за перемогу в Олімпійських іграх залишилися на рівні попередніх, а саме 100, 75, 50 тис. умовних одиниць відповідно за “золото”, “срібло” та “бронзу”. Завдяки 100-відсотковому державному фінансуванню, суттєвій підтримці НОК та фізкультурно-спортивних товариств вдалось повноцінно забезпечити підготовку української збірної команди із зимових та літніх видів спорту.

Загалом у неофіційному командному заліку Україна посіла 25 місце серед 80 країн-учасниць, здобувши дві бронзові нагороди, що стало кроком уперед порівняно з Олімпіадою в Солт-Лейк-Сіті, де не було жодного призового місця, а на літніх іграх у Пекіні наші спортсмени посіли 11 місце, здобувши 27 медалей, з яких 7 “золотих”, 5 – “срібних” і 15 “бронзових”, що стало кроком уперед порівняно з Олімпіадою в Афінах.

До Олімпійських ігор спортсмени, як відомо, готуються не один рік. У середньому на підготовку кандидата на участь у зимових і літніх Олімпійських іграх з держбюджету направляється 150–170 тис. грн на рік.

Фінансове забезпечення підготовки олімпійців до зимових XXI Олімпійських ігор у Ванкувері (2010 р.) офіційно розпочалося 31 жовтня 2008 р. На це виділили 1 млн грн. Пізніше надійшло ще 3 млн грн, а у 2009 р. загальні витрати досягли 8 млн грн. Варто додати, що Національний Олімпійський Комітет з 20 осіб сформував групу елітних спортсменів, на яких покладалися основні

надії. На фінансування "спеціального" виділили додатковий бюджет – 300 тис. грн. Кращі спортсмени протягом восьми місяців отримували стипендію за програмою Олімпійської солідарності НОК у розмірі 1 тис. дол. США [5; 6].

Розмір грошової винагороди за завойовану медаль на Олімпійських іграх 2010 р. був зрівняний як для спортсмена, так і для тренера. Нагорода, яку отримав тренер, розподілялася між усіма фахівцями, які готували спортсмена. Це і лікарі, і масажисти, і обслуговуючий персонал.

Олімпійським чемпіонам, призерам та їхнім тренерам за перше місце державою було виділено по 100 тис. дол. США, за друге – 70 тис. дол. США, за третє – 50 тис. дол. США.

На проведення змагань і тренувальних зборів із зимових видів спорту календарним планом у 2010 р. було заплановано 11,7 млн грн, а безпосередньо на олімпійську підготовку – 16,6 млн грн. У 2010 р. на підготовку спортсменів планувалося 7,9 млн грн, на участь в Олімпійських іграх – 3,3 млн грн. Також міністерство закуповувало спортивний інвентар і спеціальну форму на суму близько 2,5 млн грн. Але й це не допомогло нашій збірній хоча б один раз зійти на п'єдестал Ванкувера.

IV. Висновки

Таким чином, упродовж усіх років незалежності України держава впливала на становлення та розвиток Олімпійського руху, ефективне функціонування та фінансування спорту в країні, від якого залежала підготовка спортсменів та успіх української команди на найважливіших іграх сучасності.

В Україні, починаючи з 1992 р. були закладені міцні підвалини для успішного розвитку зимових та літніх видів спорту. Фінансове забезпечення збірних команд України для участі в Олімпійських іграх повністю здійснювалось за рахунок державного бюджету. Коли виникали труднощі з знаходженням бюджетних коштів до міністерства на підготовку збірних команд, НОК України знаходив можливість виділення позабюджетних коштів у вигляді фінансової допомоги з наступним її відшкодуванням.

За виступом на літніх Олімпійських іграх Україна посідає шосту сходинку серед найсильніших команд у світі. Інші результати із зимових видів, де наша країна посідає місце разом з тими країнами де зимових видів спорту зовсім не існує. І питання тут не тільки у фінансовому забезпеченні, а в наявності матеріально-технічних можливостей, традицій, кадрів, системи підготовки резерву, досвіду безпосередньої підготовки до Ігор.

На сьогодні в країні набагато покращалось та зросло фінансування Олімпійського

руху. Спортсмени отримали можливість виїжджати на збори за кордон, вирішуються найбільш гострі проблеми з удосконалення олімпійської підготовки та розвитку сфери фізичної культури та спорту. Майже в 1,5 раза збільшилися розміри й кількість стипендій Президента України для видатних спортсменів і тренерів. Збільшилися розміри довічних стипендій чемпіонам та призерам Олімпійських ігор, а також винагород за успішні виступи на чемпіонатах Європи, світу та Олімпійських іграх. У півтора рази для спортсменів і в два рази для тренерів збільшено розміри харчування учасників спортивних змагань та навчально-тренувальних зборів.

Розвивається матеріально-технічна база, будуються нові спортивні об'єкти, опрацьовуються питання щодо залучення нових спонсорів, благодійних організацій, українських діаспор та суб'єктів Олімпійського руху України. Розробляються нові стратегії формування сучасної спортивної підготовки.

Наші спортсмени, як бачиться, перемагали і перемагають не завдяки, а всупереч усім обставинам. Незважаючи на кризу і недофінансування, вони з року в рік демонструють відмінні результати, доводячи, що Україна була, є й буде розвинутою спортивною державою.

Ці показники говорять про серйозну, важену роботу щодо підготовки українських спортсменів, які високо несуть жовто-блакитний прапор над спортивними аренами світу, піднімаючи престиж і створюючи позитивний імідж для держави до найважливіших змагань сучасності.

Література

1. Волошин А.П. На Олімпійській хвилі / А.П. Волошин. – К. : Леся, 2008. – 448 с.
2. Драга В.В. Перша російська Олімпіада в Києві / В.В. Драга // Олімпійська арена. – 2003. – № 4. – С. 22–25.
3. Енциклопедія олімпійського спорту України / [П.М. Азарченков, В.В. Аксютін, Ж.А. Белокопитова та ін. ; під заг. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2005. – С. 13–154.
4. Кулик В.В. Олімпійський у серцях вогонь. Історія виникнення та становлення НОК України / В.В. Кулик. – К. : Леся, 2008. – 308 с.
5. НОК іде до людей. Нотатки з генеральної асамблеї Національного олімпійського Комітету України // Олімпійська арена. – 2010. – № 9. – С. 6–15.
6. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ; под общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – Т. 1. – 736 с.
7. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ;

под общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. :
Олимп. л-ра, 2009. – Т. 2. – 696 с.

8. Олімпійські осередки України / під ред.
А.В. Домашенко. – К. : НОК, 2006. – 113 с.

Сітнікова Н.С. Вплив фінансування Олімпійського руху України на основні досягнення в професійному спорті

Анотація. У статті проаналізовано питання сучасного стану фінансування державою Олімпійського руху в Україні за часів незалежності. Обґрунтовано вплив органів державної влади на становлення, розвиток, ефективне функціонування та фінансування спорту в країні, від якого залежить підготовка та успіх української команди на найважливіших іграх сучасності.

Ключові слова: органи державного управління, фінансова підтримка, Олімпійський рух, бюджетні кошти, Національний Олімпійський Комітет.

Ситникова Н.С. Влияние финансирования Олимпийского движения Украины на основные достижения в профессиональном спорте

Аннотация. В статье проанализированы вопросы современного состояния финансирования государством Олимпийского движения в Украине за время независимости. Обосновано влияние органов государственной власти на становление, развитие, эффективное функционирование и финансирование спорта в стране, от которого зависит подготовка и успех украинской команды на важнейших играх современности.

Ключевые слова: органы государственного управления, финансовая поддержка, Олимпийское движение, бюджетные средства, Национальный Олимпийский Комитет.

Sitnikova N. Impact of funding of the Olympic movement in Ukraine on major achievements in the professional sports

Annotation. In the article the problems of modern state government funding of the Olympic movement in Ukraine since independence are analyzed. The influence of public authorities on the establishment, development, efficient operation and funding of sport in the country on which depends the training and the success of the Ukrainian team at the most important games of our time is shown.

Key words: governments, financial support, the Olympic movement, budgetary funds, the National Olympic Committee.

УДК 35.077.6

СТИМУЛЮВАННЯ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ З УРАХУВАННЯМ РИЗИКІВ

Соболев М.П.

аспірантка Класичного приватного університету

I. Вступ

Система прийняття та реалізації державно-управлінських рішень (далі – ДУПР) має всі характеристики активної системи (далі – АС). Суб'єктові державного управління, який є учасником АС, притаманні наявність свободи вибору та власної волі. Рушійною силою дій та характеру поведінки суб'єкта діяльності завжди виступає ланцюг “мотив – потреба – інтерес”. Відповідно до власних індивідуальних інтересів суб'єкт державного управління має змогу впливати на поточний стан справ у рамках системи державної служби.

Спрямування вектора розвитку системи можливе шляхом здійснення управлінської діяльності щодо поведінки суб'єктів управління. Тобто, впливати на дії суб'єктів, які приймають та реалізують ДУПР можна через вплив на їхню цільову функцію. Таке управління передбачає прямий або опосередкований примус суб'єкта до здійснення необхідних дій. Прямий примус є негуманним, натомість опосередкований вплив на характер дій суб'єктів широко використовується в сучасних реаліях. У цьому випадку мова йде про корегування мотиваційної складової системи.

Зокрема в умовах функціонування системи в ризиковому середовищі пріоритетного значення набувають завдання мінімізації ризиків у ході прийняття та реалізації ДУПР. На сьогодні управління ризиками з боку посадових осіб та державних службовців здійснюється на основі інтуїції та життєвого досвіду. А також управління має епізодичний та несистемний характер. Відповідно до вищесказаного розробка й впровадження такої системи стимулювання прийняття та реалізації ДУПР, яка б забезпечила мінімізацію впливу ризиків є актуальною та своєчасною.

Проблемам стимулювання поведінки суб'єктів управління присвятили свої праці такі автори: М. Армстронг, А. Бэрон, В. Бурков, О. Клочков, Т. Кочиева, Д. Новиков, Д. Парментер, С. Петраков та ін.

На нашу думку, стимулювання суб'єктів державного управління до прийняття та реалізації ДУПР у контексті врахування та мінімізації ризиків потребує додаткової теоретико-методичної та практичної роботи. З огляду на вищенаведене, дослідження є

актуальним та має важливе значення для оптимізації дії механізмів державного управління.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення, узагальнення та теоретичне обґрунтування особливостей стимулювання суб'єктів державного управління, що спрямоване на мінімізацію негативного впливу ризиків, на стан системи прийняття та реалізації ДУПР.

III. Результати

Стимулюванням називають спонування (що здійснюється шляхом впливу центру на побажання – цільову функцію – агента) до здійснення певних дій [4, с. 47].

Головною ідеєю стимулювання є той факт, що центр здатен заохочувати агентів до тих чи інших дій шляхом варіативних змін механізмів стимулювання.

Говорячи про практичні механізми спонування, варто згадати поняття “мотивації”.

Мотивація – це заохочення співробітників до досягнення цілі й організації при дотриманні власних інтересів.

Тобто мотивація – це:

- процес досягнення балансу між цілями організації та співробітника для найбільш повного задоволення потреб обох сторін;
- процес заохочення співробітників до діяльності для досягнення цілей організації;
- складання умов ототожнення інтересів організації та співробітника, при яких те, що вигідно та необхідно одному, стає настільки ж необхідним та вигідним іншому [3, с. 5].

Стрімкий розвиток сучасних реалій соціальної, економічної, політичної та інших сфер суспільного життя потребують постійної оптимізації мотиваційних заходів для збереження балансу інтересів сторін.

Система, що покликана забезпечувати рівноважний баланс інтересів між усіма групами членів суспільства не може бути універсальною та перманентною, а має підлягати перегляду та внесенню коректив. Високий або середній рівень ризикованості середовища здатен зруйнувати результати роботи навіть компетентних та досвідчених державних службовців. З огляду на це система мотивації та стимулювання суб'єктів державного управління має враховувати не

лише безперервність та сумлінність, а й якість їх роботи. Орієнтація на якість виконання службових обов'язків є надзвичайно важливою та відповідає вимогам сучасності. За умов обмеженості ресурсів, їхнє ефективне та результативне використання виходить на перший план. Не процес прийняття та реалізації ДУПР, а результат від цього процесу має практичне значення для держави, громадян та державних службовців.

На думку автора, досягнення державно-управлінської мети є очевидним та яскравим стимулом роботи суб'єктів державного управління. І саме система прийняття та реалізації ДУПР покликана реалізувати державно-управлінську мету повною мірою.

Отже, у ході професійної діяльності суб'єкти державного управління орієнтуються на виконання конкретних завдань, що в сукупності являють собою певний план. Ця теза змістовно може інтерпретуватися як наявність заданого результату, а також залежності між досягненням заданого результату та фіксованої винагороди.

На нашу думку, ефективною мотиваційною моделлю, що узгоджує цільову функцію агента та досягнення первинної мети є мотиваційною моделлю *KPI* (Key Performance indicators) або український варіант КПЕ (ключовий показник ефективності) або КПД (ключовий показник діяльності).

Грошове стимулювання системи *KPI* передбачає виплату фіксованого окладу та змінної частини грошового заохочення відповідно до показників ефективності роботи. Відмінними рисами цієї системи мотивації є абсолютна орієнтація на досягнення мети. Це основний постулат, який підкріплено взаємозалежністю між досягненням мети (або завдань, що мають безпосереднє значення для досягнення мети) та отриманням преміальної частини грошового заохочення державним службовцем. Такий підхід стимулює суб'єктів державного управління до якісного виконання службових завдань у намічений термін, що знижує ризик "затягування" роботи, бюрократії тощо. Крім того система мотивації *KPI* є гнучкою та дає змогу здійснювати управління зусиллями співробітників, не змінюючи саму систему мотивації. Наприклад, за умов певних трансформацій державної служби для корегування дій її суб'єктів не доведеться впроваджувати кардинально іншу мотиваційну модель. Натомість перегляду підлягають лише окремі сукупності ключових показників ефективності тих чи інших індивідумів або груп людей. Наступною тезою на користь використання мотиваційної системи за ключовими показниками діяльності є їхня зрозумілість. Зокрема, кожен окремий державний службовець чітко розуміє, що саме впливає на рівень його грошової винагороди, в його

руках зосереджено важелі управління власним фінансовим заохоченням. І водночас організація державної служби розуміє, за які саме результати окремим співробітником отримано певну грошову винагороду.

Практичне значення моделі мотивації для органів державного управління пояснюється можливістю використання як кількісних, так і якісних показників ефективності в рамках цієї моделі. У той час, як суб'єкти господарювання як *KPI* обирають кількісні показники ефективності (*EVA*, *ROCE* тощо), органами державного управління можуть використовуватися якісні показники ефективності роботи окремих державних службовців або їхніх груп.

І хоча на сьогодні грошова винагорода державних службовців за виконання службових обов'язків також складається із суми посадового окладу та змінних частин (премій, доплат, надбавок тощо), нарахування грошової винагороди відповідно до *KPI* має якісно інший характер. Розрахунок преміальної винагороди відповідно до *KPI* слугує інструментом вимірювання ступеня виконання конкретного завдання. Система *KPI* здатна сприяти виконанню запланованих цілей та досягненню узгоджених результатів без марного витрачання робочого часу. Кожен з державних службовців чітко розуміє загальну державно-управлінську мету, на реалізацію якої спрямовані сили організації.

Зазначимо, що при розробці набору *KPI* необхідно додержуватися, по-перше, розумного мінімуму, а по-друге, врівноваження цілей. Принцип розумного мінімуму означає мінімальну кількість *KPI*, що використовуються для розрахунку змінної частини грошового заохочення державного службовця.

З огляду на це якість привалює над кількістю. Принцип врівноваження цілей передбачає таке:

- 1) чим важливіша мета, *KPI*, тим більше її вага;
- 2) вагу необхідно розставляти, починаючи з найважливіших *KPI*;
- 3) погано вимірювані, не релевантні, загальні цілі, *KPI*, не повинні мати велику вагу (15–20%);
- 4) цілі, *KPI*, не повинні бути "важче" ніж 50% та "легше" ніж 5%;
- 5) сума ваги всіх завдань має бути не менша і не більша за 100% [3, с. 46].

Типова формула розрахунку преміальної частини за *KPI* для державного управління:

$$ПП_{KPI} = ЧО \times (KPI_1 \times K_1 + KPI_2 \times K_2 + KPI_3 \times K_3 + \dots + KPI_n \times K_n),$$

де $ПП_{KPI}$ – преміальний пакет грошової винагороди відповідно до досягнення ключового показника діяльності;

ЧО – відсоткова частина посадового окладу, що передбачена для виплати $ПП_{KPI}$, KPI_1 , KPI_2 , KPI_3 , ..., KPI_n – вага *KPI* у меті, що

встановлена у % (у сукупності не перевищує 100%);

$K_1, K_2, K_3, \dots, K_n$ – поправочний коефіцієнт досягнення ключового показника діяльності.

Зазначимо, що сума преміальної грошової винагороди з вищенаведеної формули є лише частиною компенсаційного пакету державного службовця, питома вага якої від загальної суми може варіюватися відповідно до потреб конкретного структурного елемента. Джерелом фінансування преміальної винагороди за досягнення цілей по *KPI* виступає існуючий фонд оплати праці державних службовців, що формується за рахунок державного бюджету. Мається на увазі якісний перерозподіл існуючого фонду оплати праці. Тобто мова йде про певну зміну відсоткового співвідношення між усіма чинними преміями, надбавками та доплатами з урахуванням вводу преміальної винагороди відповідно до *KPI*, яка б стимулювала безкомпромісне досягнення державної мети в рамках дії всіх можливих ризиків.

Нами запропоновано розглянути ряд прикладів *KPI*, що можуть застосовуватися для стимулювання суб'єктів державного управління приймати ДУПР з мінімальними ризиками. Разом з тим практичне застосування мотиваційної системи *KPI* потребує комплексного підходу до питань матеріально-заохочувального забезпечення та врахування специфіки роботи конкретного підрозділу державної служби, а також має відбуватися поступово. Тому фрагментарне використання поодиноких окремих елементів мотиваційної системи *KPI* може не привести до бажаних результатів.

До актуальних *KPI*, спрямованих на мінімізацію ризиків під час прийняття ДУПР належать:

1) кількість офіційних скарг громадян на роботу органів державної служби (вимірюється у %). Формула розрахунку: $KPI_{ск} = (N_{ск} / N_{зв}) \times 100\%$, де $KPI_{ск}$ – кількість офіційних скарг громадян; $N_{ск}$ – загальна кількість скарг громадян; $N_{зв}$ – загальна кількість звернень громадян;

2) строк виконання службових завдань (вимірюється у %). Формула розрахунку: $KPI_{ст} = (P_{факт} / P_{план}) \times 100\%$, де $KPI_{ст}$ – строк виконання службових завдань, $P_{факт}$ – фактичний час виконання завдань, $P_{план}$ – запланований час виконання завдань;

3) кількість допущених у ході роботи помилок, що виявлені аудитом (вимірюється у штуках). Замість формули розрахунку використовується чинний звіт аудиторської перевірки;

4) виконання регламентів, наказів, постанов та інших офіційних документів (відхилення співробітника від виконання офіційних документів вимірюється в штуках). Розрахунок показника виконується керівником

шляхом контролю за виконанням регламентів, наказів, постанов тощо з боку всіх працівників підрозділу;

5) ефективність управління відхиленнями (змінами, проблемами, ризиками тощо). Розрахунок показника зводиться до оцінювання *KPI* у балах з боку керівного складу організації.

Перелік запропонованих *KPI* слугує прикладом та може бути розширеним. Усі вищенаведені *KPI* орієнтовані на оптимізацію дії механізму прийняття та реалізації ДУПР, а також спрямовані на вирішення конкретних, реальних, деталізованих та вимірюваних ситуацій ризику. Зауважимо, що необхідною умовою забезпечення ефективності вищенаведених *KPI* для державної служби є розуміння цілей та завдань суб'єктами державного управління, а також наявність специфічних знань, умінь та навичок.

IV. Висновки

Таким чином, посилення рівня орієнтації на досягнення державно-управлінської мети з боку суб'єктів державного управління всіх рівнів є беззаперечним позитивним результатом дії ключових показників ефективності. Адже, за умов колективної орієнтації державних службовців на своєчасне та якісне досягнення цілей процес управління ризиками перетворюється на необхідний, природний, зрозумілий та обґрунтований елемент роботи. У зв'язку із цим управління ризиками не являє собою додаткового навантаження для державних службовців. Разом з тим використання *KPI* стимулює державних службовців до підвищення рівня обізнаності з питань управління ризиками. Адже досягнення державно-управлінської мети (та реалізація завдань, що до неї наближують) потребують вищого рівня компетентності та освіченості ніж за ситуації нерозуміння загальної мети дій організації та рутинного, монотонного виконання службових обов'язків.

Література

1. Армстронг М. Performance Management. Управление эффективностью работы / М. Армстронг, А. Бэрн ; [пер. с англ.]. – 2-е изд. – М. : Hippo Publishing, 2007. – 384 с.
2. Бурков В.Н. Теория активных систем: состояние и перспективы / В.Н. Бурков, Д.А. Новиков. – М. : Синтег, 1999. – 128 с.
3. Ключков А. KPI и мотивация персонала. Полный сборник практических инструментов / А. Ключков. – М. : Эксмо, 2010. – 160 с.
4. Новиков Д.А. Теория управления организационными системами / Д.А. Новиков. – М. : МПСИ, 2005. – 584 с.
5. Пармендер Д. Ключевые показатели эффективности. Разработка, внедрение и применение решающих показателей /

Соболь М.П. Стимулювання прийняття та реалізації державно-управлінських рішень з урахуванням ризиків

Анотація. Теоретично обґрунтовано роль стимулювання для мінімізації ризиків у ході прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, проаналізовано залежність між досягненням державно-управлінської мети та індивідуальним заохоченням суб'єктів державного управління, розглянуто мотиваційну модель відповідно до ключових показників ефективності.

Ключові слова: державно-управлінські рішення, ключовий показник ефективності, мотивація, ризик, стимулювання.

Соболь М.П. Стимулирование принятия и реализации государственно-управленческих решений с учетом рисков

Аннотация. Теоретически обоснована роль стимулирования для минимизации рисков в ходе принятия и реализации ДУПР, проанализирована зависимость между достижением государственно-управленческой цели и индивидуальным поощрением субъектов государственного управления, рассмотрена мотивационная модель в соответствии с ключевыми показателями эффективности.

Ключевые слова: государственно-управленческие решения, ключевой показатель эффективности, мотивация, риск, стимулирование.

Sobol M. Stimulating the adoption and implementation of public administrative decisions are subject to risks

Annotation. Theoretically discussed the role of stimulation for minimization of risks during an acceptance and realization management state decisions, analyzed dependence between the achievement of state-administrative aim and individual encouragement, considered a motivational model according the key performance indicators.

Key words: state management decision, key performance indicator, motivation, risk, stimulation.

УДК 351.858:078.2

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА: МЕТА ТА ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Степанов В.Ю.

доцент
Харківська державна академія культури

I. Вступ

За оцінкою більшості зарубіжних і вітчизняних дослідників, наприкінці ХХ ст. відбулося якісне відновлення інформаційно-комунікативних технологій, що кардинально видозмінюють політичну сферу, трансформуючи її інститути, норми, конструюючи нові моделі взаємодії влади й суспільства, нові форми організації дискурсу, що висувають особливі вимоги до державної інформаційної політики.

У цей період, для теоретичного осмислення суперечливих процесів формування й функціонування інформаційної політики в суспільстві, велике значення мали праці, у яких осмислюється значення інформації як самостійного феномена політики, закономірності його прояву, впливу на політичний процес у цілому. Питання інформації та державного управління, взаємозв'язків держави та інформаційної сфери певною мірою розглядалися в різнопланових працях таких провідних учених, як: В.Б. Авер'янов, Б.М. Андрушків, Г.В. Атамчук, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, В.Ю. Биков, О.О. Григор, О.В. Гриценко, П.Ф. Гураль, М.О. Данилюк, А.О. Дегтяр, В.Б. Дзюндзюк, Д.В. Дубров, В.Ф. Іванов, В.М. Князєв, Б.Л. Кухта, А.В. Ліпенцев, О.В. Литвиненко, В.І. Луговий, Є.А. Макаренко, Я.Й. Малик, І.В. Огірко, Г.Г. Почепцов, В.П. Тронь, В.І. Хомякова, П.А. Цегольник, А.О. Чемерис, С.А. Чукут, О.С. Шевчук, В.М. Шейко, Л.Є. Шкляр та ін.

У багатьох роботах доведено, що інформація – вихідний ресурс для розробки державної політики та здійснення державного управління в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства й держави. Своєчасне забезпечення державної влади достовірною інформацією – найважливіша передумова ефективного функціонування державного механізму, реалізації всіх стадій процесу державного управління, адекватного цілям і завданням розвитку й задоволення потреб суспільства.

У зв'язку із цим, жодна держава не може претендувати на гідне місце у світовому співтоваристві, якщо вона не приділяє увагу інформаційній сфері й не проводить активну роботу з формування й реалізації державної інформаційної політики, яка відповідає пот-

ребам та інтересам суспільства. Це й зумовлює актуальність цієї статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити узагальнені функціональні завдання та теоретичні засади реалізації державної інформаційної політики з урахуванням її базових принципів.

III. Результати

Державна інформаційна політика (далі – ДІП) являє собою регулюючу функцію органів державної влади й управління, спрямовану на розвиток інформаційної сфери суспільства й держави, яка охоплює не тільки телекомунікації, інформаційні системи або засоби масової інформації, а й усю сукупність виробництв і відносин, пов'язаних зі створенням, зберіганням, обробкою, демонстрацією, передачею інформації в усіх її видах [3]. "ДІП – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з одержання, використання, поширення та зберігання інформації" [1].

ДІП, так само як і політика в інших сферах життєдіяльності суспільства й держави, повинна базуватися на концептуальних, наукових і методичних принципах, систематизованих і об'єднаних у єдину концепцію. Формування концепції ДІП, – перше основне завдання державної влади. Це завдання вимагає системного підходу й дає змогу виявити однорідні компоненти розв'язування функціональних цілей і завдань, які поєднуються в єдині загальнодержавні системи й структури, що стягають інформаційний простір держави в єдине ціле.

Актуальність проблеми формування концепції й реалізації ДІП України як фактора демократизації й оптимізації державного управління усвідомлюється як державними й суспільними діячами, так і фахівцями. Незважаючи на це, на жаль, на цей час в Україні ще не прийнята концепція ДІП.

На механізми реалізації й вибір першочергових практичних заходів ДІП у цей час накладається відбиток глибокої кризи реального сектора економіки України, його ядра – високотехнологічних галузей промисловості. Як і для всіх галузей високих технологій, що мають серйозні науково-технічні заділи, для інформатизації надзвичайно важливим виявляється посилення ролі дер-

жавного регулювання [2]. ДІП повинна стимулювати зростання виробництва засобів інформатизації, телекомунікації, інформаційних продуктів і послуг і одночасно платоспроможний попит на них.

ДІП – комплекс політичних, правових, економічних, соціально-культурних і організаційних заходів держави, спрямований на забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації, це важлива складова зовнішньої й внутрішньої політики держави й охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства [4].

Практична реалізація ДІП у сучасних умовах вимагає широкої психологічної кампанії з підтримки її основних положень у суспільній думці, роз'яснень її соціальної спрямованості, доведення її обґрунтованості.

Технічне переоснащення всіх частин інформаційного простору має здійснюватися по можливості рівномірно, оскільки диспропорції в розвитку тих чи інших частин системи призводять до зниження її ефективності в цілому. Не можна створити єдиний інформаційний простір, що надійно функціонує, з використанням новітніх технологій, не переоснащуючи інші найважливіші елементи – бібліотечну, архівну, музейну, видавничу справу, книжкову торгівлю, поліграфію та ін. Тому зусилля держави повинні бути спрямовані на поступову ліквідацію цих диспропорцій – це ще одне із завдань ДІП.

ДІП по своїй суті повинна відображати й ураховувати безліч інтересів громадян, громадських організацій і рухів, державних, регіональних і місцевих органів влади, державних організацій і комерційних структур. ДІП повинна також брати до уваги різні рівні соціально-економічного, науково-технічного й культурного розвитку різних регіонів. Звідси виникає необхідність активної участі всіх зацікавлених громадян і структур у конкретизації, розвитку й реалізації положень ДІП.

Для України проведення грамотної ДІП означає:

- розвиток громадянського суспільства;
- забезпечення конструктивного діалогу між державою й ЗМІ, владою й суспільством;
- визнання презумпції відкритості інформації для громадян і захист їх інформаційних прав;
- орієнтацію головних компонентів інформаційного простору на забезпечення вільного обігу інформації, втілення в життя конституційного права на вільний пошук, одержання, виробництво інформації та її поширення;
- підвищення довіри суспільства до влади;
- налагодження ефективних взаємин України з іншими країнами та ін.

У рамках ДІП повинні бути закладені основи для розв'язування таких суттєвих завдань, як формування єдиного інформацій-

ного простору України та її входження у світовий інформаційний простір, забезпечення інформаційної безпеки особистості, суспільства й держави, формування демократично орієнтованої масової свідомості, становлення галузі інформаційних послуг, розширення правового поля регулювання суспільних відносин, у тому числі пов'язаних з одержанням, поширенням і використанням інформації. ДІП повинна сприяти зміцненню зв'язку Центру й регіонів, зміцненню цілісності країни.

ДІП являє собою сукупність цілей, що відображають національні інтереси України в інформаційній сфері, стратегічних напрямів їх завдань і систему, що реалізує заходи [5].

ДІП буде ефективною лише у випадку, якщо вона має комплексний, системний характер і, безумовно, відкрита, спрямована на узгодження інтересів громадян, суспільства й держави.

Досягнення цілей ДІП вимагає розвитку й удосконалювання системи загального утворення й професійної підготовки кадрів, що забезпечує повноцінне життя й ефективну діяльність людини в інформаційному суспільстві XXI ст. [6].

Головна стратегічна мета ДІП – забезпечення переходу до нового етапу розвитку України, побудова інформаційного суспільства і входження країни у світове інформаційне співтовариство.

Основний стратегічний напрям ДІП – формування й розвиток відкритого інформаційного простору держави при неодмінній умові забезпечення його цілісності й єдності, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням національних інтересів і особливостей при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному й міжнародному рівнях.

Альтернативна стратегічна мета ДІП – перехід до відкритого інформаційного суспільства або формування національного відособленого суспільства з підконтрольною правлячому режиму інформаційною сферою.

Необхідність розв'язування перелічених завдань вимагає ефективного управління всіма видами інформаційних ресурсів, елементами інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, державної підтримки вітчизняного інформаційного виробництва, ринку інформаційних технологій, засобів, продуктів і послуг, регулювання діяльності державних електронних і друкованих засобів масової інформації.

Зміст сучасних завдань ДІП впливає з нових політичних і соціально-економічних умов розвитку країни й накопиченого досвіду реалізації окремих заходів державної політики в галузі створення, поширення й використання інформації та світового досвіду здійснення інформаційної політики в роз-

Держава та регіони

винутих державах. Тому основними завданнями ДІП має бути:

- модернізація інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури;
- розвиток інформаційних, телекомунікаційних технологій;
- ефективне формування й використання національних інформаційних ресурсів і забезпечення широкого, вільного доступу до них;
- забезпечення громадян суспільно значущою інформацією;
- розвиток незалежних засобів масової інформації;
- підготовка людини до життя й роботи в інформаційному столітті;
- створення необхідної нормативної правової бази побудови сучасного інформаційного суспільства.

Таким чином, можна визначити узагальнені функціональні завдання ДІП: забезпечення інформаційного обслуговування населення на основі розвитку масового інформаційного обміну й масових комунікацій; інформаційне забезпечення діяльності системи органів державної влади й місцевого самоврядування; забезпечення інформаційної взаємодії громадянського суспільства й влади, включаючи державну й місцеву владу; модернізація інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури; розвиток інформаційних, телекомунікаційних технологій; ефективне формування й використання національних інформаційних ресурсів та забезпечення широкого, вільного доступу до них; створення необхідної нормативної правової бази побудови інформаційного суспільства.

З огляду на це розв'язування основних завдань ДІП повинне здійснюватися за допомогою різних форм впливу на такі об'єкти інформаційної сфери:

- правова база інформаційних відносин;
- система формування й використання інформаційних ресурсів;
- інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура;
- науково-технічний і виробничий потенціал, необхідний для формування інформаційно-телекомунікаційного простору;
- ринок інформаційних і телекомунікаційних засобів, інформаційних продуктів і послуг;
- домашня комп'ютеризація;
- міжнародне співробітництво;
- системи забезпечення інформаційної безпеки;

Для розв'язування визначених завдань ДІП повинна спиратися на такі базові принципи:

1. Принцип відкритості політики – усі основні заходи інформаційної політики відкрито обговорюються суспільством і держава враховує суспільну думку.

2. Принцип рівності інтересів – політика рівною мірою враховує інтереси всіх учасників інформаційної діяльності незалежно від їхнього становища в суспільстві, форми власності й державної приналежності.

3. Принцип системності – при реалізації ухвалених рішень щодо зміни стану одного з об'єктів регулювання повинні в сукупності враховуватися його наслідки для стану інших.

4. Принцип пріоритетності вітчизняного виробника – при рівних умовах пріоритет віддається вітчизняному виробникові інформаційно-комунікаційних засобів, продуктів і послуг.

5. Принцип соціальної орієнтації – основні заходи ДІП повинні бути спрямовані на забезпечення соціальних інтересів громадян України.

6. Принцип державної підтримки – заходи інформаційної політики, що спрямовані на інформаційний розвиток соціальної сфери, фінансуються переважно державою.

7. Принцип пріоритетності права – розвиток і застосування правових та економічних методів має пріоритет перед будь-якими формами адміністративних вирішень проблем інформаційної сфери.

IV. Висновки

Реалізація ДІП – багатомірне завдання; її повне розв'язування повинно включати такі компоненти: нормативно-правові, організаційно-технологічні, техніко-економічні, соціальні.

Організаційно-технологічним фундаментом розв'язування всіх завдань ДІП є єдина взаємопов'язана система національних інформаційних ресурсів та інформаційно-комунікаційна інфраструктура держави.

Ефективність реалізації ДІП можна забезпечити лише за умови, якщо до завдань її реалізації буде застосований системний, комплексний підхід. Це означає, що реалізація ДІП включає набір суттєво взаємозалежних компонентів, об'єднаних у системи й структури, що стягають інформаційний простір країни в єдине ціле. Порушення єдності й цілісності навіть одного з компонентів призведе до порушення єдності й цілісності інформаційного простору країни.

Таким чином, системний підхід до ДІП, як багатофункціонального комплексного завдання державного управління, диктує формування й розвиток як єдиної загальнодержавної структури, а саме:

- системи інформаційного законодавства;
- системи інформаційних ресурсів;
- інформаційно-комунікаційної інфраструктури;
- науково-технічного й виробничого потенціалу інформаційної індустрії;
- ринку інформаційної продукції й послуг;

– системи масової інформаційної освіти, підготовки й перепідготовки професійних кадрів для інформаційної сфери.

Тільки за таких умов можна забезпечити єдність і цілісність інформаційного простору країни, його інтеграцію у світовий інформаційний простір.

Вільне створення, поширення й споживання інформації як найважливіше конституційне право громадян перебуває у фокусі суспільної уваги й саме тому ДІП необхідно розглядати як серйозну рушійну силу проведення в Україні демократичних перетворень суспільства й держави.

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 ро-

ки: Закон України від 09.01.2008 р. // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

3. Нисневич Ю.А. Информация и власть / Ю.А. Нисневич. – М.: Мысль, 2000. – 175 с.
4. Степанов В.Ю. Державна інформаційна політика в сучасному політичному просторі / В.Ю. Степанов // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 3. – С. 76–78.
5. Степанов В.Ю. Механізми формування та реалізації державної інформаційної політики в сучасних умовах / В.Ю. Степанов // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 122–126.
6. Степанов В.Ю. Державна інформаційна політика: концептуальні напрями розвитку на сучасному етапі / В.Ю. Степанов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 114–118.

Степанов В.Ю. Державна інформаційна політика: мета та теоретичні засади реалізації

Анотація. *Визначено мету, основний стратегічний напрям, основні завдання, базові принципи та теоретичні засади реалізації державної інформаційної політики.*

Ключові слова: *інформація, держава, політика, влада, простір, людина.*

Степанов В.Ю. Государственная информационная политика: цель и теоретические основания реализации

Аннотация. *Определена цель, основное стратегическое направление, основные задачи, базовые принципы и теоретические основы реализации государственной информационной политики.*

Ключевые слова: *информация, государство, политика, власть, пространство, человек.*

Stepanov V. Public informative policy: aim and teoretical bases

Annotation. *A purpose, basic strategic direction, basic tasks, base principles and theoretical bases of realization of public informative policy is certain.*

Key words: *information, state, policy, power, space, human.*

УДК 351.336.02(477)

ДЕРЖАВНА БОРГОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ

Судоргін М.Г.

аспірант Академії муніципального управління, м. Київ

I. Вступ

Формування та нагромадження внутрішнього та зовнішнього державного боргу є органічною складовою функціонування економік більшості країн світу, потужним важелем макроекономічного регулювання та інструментом реалізації економічної стратегії. На жаль, в Україні в ході трансформаційних процесів формування державного боргу відбувалося значною мірою хаотично, під впливом потреб оперативного фінансування поточних бюджетних видатків, що отримало відображення в його структурі та обсягах.

Питання управління й регулювання державної заборгованості є надзвичайно актуальними, особливо за сучасних умов, коли Україна крім значного дефіциту бюджету має ще й досить великий державний борг.

Розвиток суспільно-економічних відносин у державі підтверджує необхідність якомога скорішого вирішення проблеми фінансової оптимізації як основи загальнодержавної стабілізації і виходу з економічної кризи.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення шляхів удосконалення державного управління борговою політикою за сучасних умов.

III. Результати

Сучасна наука визначає державний борг як суму заборгованості за всіма кредитними зобов'язаннями держави, відсотки за них і невиконані фінансові зобов'язання держави перед суб'єктами економіки. Загальна сума державного боргу складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (як внутрішніх, так і зовнішніх), і відсотків за ними, включаючи надані іноземним позичальникам гарантії за кредитами місцевим органам влади та державним підприємствам [4, с. 571–582].

Можливість значного нарощування державного боргу з метою стабілізації економіки визнається, зокрема, кейнсіанською школою. При цьому її представники зазначають, що зростання державного боргу не загрозливе, оскільки борг частково може погашатися після подолання кризових явищ. Так, вступ економіки в стадію піднесення супроводжується зростанням податкових надходжень, а державні витрати на проведення економічно обґрунтованої політики повинні зменшуватися. Надлишок бюджету, що ви-

никає на цій основі, має спрямовуватися на погашення боргів, які виникли під час кризи [8, с. 30–34].

Упродовж 2010 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 114 331 288,49 тис. грн і на 31 грудня 2010 р. становила 432 235 410,19 тис. грн або 54 289 336,46 тис. дол. США [11].

Державний борг України становив 323 475 202,05 тис. грн або 40 628 911,14 тис. дол. США. Статтею 10 Закону України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” встановлено граничний розмір державного боргу України в сумі 315 715 906,3 тис. грн. Перевищення фактичного обсягу державного боргу над граничним становить 7 759 295,75 тис. грн і викликано здійсненням державних займів відповідно до статті 25 Закону “Про Державний бюджет України на 2010 рік” і постанови Кабінету Міністрів “Про випуск облігацій внутрішньої державної позики для відшкодування сум податку на додану вартість” [11].

Упродовж 2010 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 114 331 288,49 тис. грн. До того ж державний борг збільшився на 96 478 895,59 тис. грн, зокрема: державний зовнішній борг збільшився на 45 886 874,30 тис. грн переважно за рахунок отримання двох траншів позики Міжнародного валютного фонду (на суму 16,05 млрд грн), випуску облігацій зовнішньої державної позики (на суму 19,8 млрд грн), комерційної позики VTB банку (на суму 15,8 млрд грн), державний внутрішній борг збільшився на 50 592 021,29 тис. грн переважно за рахунок випуску облігацій внутрішньої державної позики для фінансування державного бюджету й поповнення Стабілізаційного фонду (на суму 39,8 млрд грн), збільшення статутних капіталів “Укресімбанку”, НАК “Нафтогаз України” і Державної іпотечної установи (на суму 15,8 млрд грн), а також для відшкодування сум податку на додану вартість (на суму 16,4 млрд грн). Гарантований державою борг України збільшився на 17 852 392,90 тис. грн, що пов'язано з випуском зовнішніх єврооблігацій для фінансування заходів, пов'язаних з проведенням Євро-2012 (на суму 4,5 млрд грн),

отриманням "Укравтодором" кредиту від VTB CAPITAL (на суму 3,5 млрд грн) й отриманням траншів позики Міжнародного валютного фонду (на суму 11,1 млрд грн) [11].

Державний борг є характеристикою результативності всіх зроблених держкредитних операцій. Його абсолютна величина, динаміка й темпи зміни відображають стан економіки та фінансів країни, ефективність функціонування державних структур. На стан державного боргу істотно впливають щорічні операції у сфері державного кредиту: одержання нових позик і умови їхнього надання, з одного боку, і розміри погашення й виплачуваних відсотків, – з іншого.

Ситуативний підхід до формування структурної структури боргу і дискретність запозичень призводять до граничних платіжних перевантажень [3, с. 64–97]. На жаль, в Україні в ході трансформаційних процесів формування державного боргу відбувалося хаотично.

Дивує той факт, що на сьогодні розглядаються лише три шляхи покриття дефіциту бюджету: емісія, запозичення і продаж активів. Насправді ж, розв'язання проблеми вирішальною мірою залежить від "детінізації" економіки, перекриття каналів нераціонального та нецільового використання бюджетних коштів, реформування бюджетної, податкової та кредитної політики, боротьби з корупцією, створення сприятливого інвестиційного клімату, зупинення спаду виробництва та забезпечення його зростання.

Слід ліквідувати такий політико-правовий нонсенс, як комерційні відносини між Національним банком України (НБУ) та Кабінетом Міністрів України. Щомісяця Міністерство фінансів України сплачує на рахунок НБУ мільйони гривень у вигляді відсотків за так звані борги держави перед своїм Центральним банком. Водночас, варто покласти край запозиченню Урядом грошей у НБУ.

Загроза дефолту пов'язана також із тим, що Національний банк спрямовує грошові ресурси на фінансові спекуляції, а не на оздоровлення банківської системи й розвиток виробництва. Відтак фіктивно-спекулятивний капітал домінує над промисловим. Пропозиція валюти зменшилася, а попит зріс.

НБУ спрямував комерційним банкам на рефінансування 110 млрд грн, з яких 93 млрд грн не повернуто. Курс долара зростає, оскільки фінансові впливання в банківську систему використовуються для купівлі доларів, а не для "оздоровлення" банківської системи. Комерційні банки вдаються до шахрайства через те, що Національний банк не виконує функцію контролю.

Отже, потрібно змінити ситуацію таким чином, щоб долар використовувався в зов-

нішньоекономічних відносинах як засіб платежу, а не як засіб нагромадження. Стабілізації та зміцненню гривні сприятиме повна заборона на здійснення в Україні банківських операцій і страхування в іноземних валютах (вони можуть використовуватися лише для зовнішньоекономічних операцій), а також перехід на кошик валют.

Яка основна причина критичної ситуації, що склалася у фінансово-банківській сфері України? Насамперед – це дефолт відповідальності. У нас немає цивілізованого ринку (хоч він і не вирішує всіх нагальних проблем), викривлене поняття банкрутства (його варто розглядати як болісні ліки). В Україні рятують безнадійні банки, хоч рятувати потрібно їх активи та депозити населення.

Державні регулятори виконують свою роботу скособочено і спотворено. Необхідно навчитися оптимально поєднувати ринкові механізми та державне регулювання адекватно до ситуації, а не за допомогою ручного управління. Це повинно відбуватися на основі законів, нормативів і відповідних стандартів.

Основне питання поточного моменту – це зупинити спад і забезпечити зростання реального сектора економіки, а отже, вирішити його три основних проблеми: кредитування, фінансування та збуту. Необхідно негайно зупинити дві негативні тенденції: по-перше, покласти край спробам банків розраховуватися депозитами вкладників за борги; по-друге, унеможливити процес конвертування боргів приватних комерційних банків і корпорацій у державний борг [7, с. 9–11].

Важливою перешкодою налагодженню належної стратегічної ефективності боргової політики в Україні є відсутність цілісної системи законодавчого забезпечення регулювання витрат з обслуговування й погашення державного боргу.

Існуюче законодавче поле регулювання відносин, що виникають у процесі управління державним боргом та операцій з державними борговими інструментами, з одного боку, не відповідає існуючим процесам поглиблення ринкового реформування основ макроекономічної політики та функціонування фінансових ринків і їх інституційного забезпечення, а з іншого, – має несистемний характер.

На сьогодні, потребує вдосконалення широкий спектр питань, пов'язаних, зокрема, з:

- компетенцією органів влади щодо державного боргу;
- визначенням величини, складу та структурних параметрів державного боргу, на які повинна орієнтуватись боргова політика;

Держава та регіони

- регламентуванням операцій з управління державним боргом;
- можливостями здійснювати таке управління через фінансовий ринок;
- порядком надання державних гарантій та визначенням пріоритетів у цій сфері тощо [12].

Усі зазначені вище питання потребують нової системної законодавчої основи, яка б враховувала передові досягнення боргової теорії та практики здійснення боргової політики.

Зволікання з прийняттям базового закону про державний борг призводить до виникнення суперечностей між положеннями окремих нормативних актів з питань погашення й обслуговування державного боргу. За висновками Рахункової палати України, чинним законодавством взагалі не врегульовані порядок витрачання коштів Державного бюджету України на управління державним боргом та повноваження органів державної влади у цьому процесі. Суттєві недоліки існують на етапі планування витрат з обслуговування, погашення та управління державним боргом.

Базовим нормативним актом, який здійснює регулювання цієї сфери, є Бюджетний кодекс України, у якому зафіксовано загальні принципи боргової політики. У законах про Державний бюджет України на відповідні роки визначаються щорічні граничні показники окремих кількісних параметрів державного боргу, джерела його обслуговування та фінансування бюджетного дефіциту. Окремі постанови Уряду України визначають умови окремих видів державних запозичень.

На нашу думку, законодавчого врегулювання потребують:

- система управління державним боргом;
- підвищення координованості дій центральних органів виконавчої та законодавчої влади;
- визначення пріоритетів розвитку економіки та напрямів використання коштів від додаткових запозичень.

Відтак, удосконалення боргової політики у сфері реформування правового регулювання державного боргу України передбачає:

- розробку та впровадження цілісної стратегії, яка поєднуватиме завдання вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення боргової політики;
- коротко- та середньострокові орієнтири управління державним боргом;
- інструменти радикального підвищення ефективності інвестиційної складової бюджетних видатків та стратегічні завдання переорієнтації боргової політики;

- зменшення боргового тягаря та розвитку альтернативних, не позичкових інструментів фінансування бюджетних видатків.

Періодичне підвищення кредитного рейтингу України як суверенного позичальника, присвоєння корпоративних кредитних рейтингів деяким українським компаніям та банкам розширюють можливості участі України на ринках міжнародного позикового капіталу та сприяють вигідішим умовам запозичень.

Така позитивна для України ситуація на ринках запозичень може стати основою для залучення фінансових ресурсів для ефективної реалізації програм інституційного та інвестиційного розвитку країни з одночасним забезпеченням стабільного зниження вартості обслуговування та сталості співвідношення державного боргу та ВВП.

На нашу думку, така стратегія має узгодити дії органів державної влади, уповноважених здійснювати управління державним боргом, інтегрувати боргову політику країни.

Стратегічною метою державної боргової політики України має стати залучення фінансових ресурсів для ефективної реалізації програм інституційного та інвестиційного розвитку країни з одночасним забезпеченням стабільного співвідношення державного боргу та ВВП. Враховуючи, що зовнішні запозичення являють собою фактичне вивезення капіталу з країни, оскільки є, по суті, продажем нерезидентам (навіть, якщо вони є підставними особами резидентів) права на отримання частини прибутку резидентів України, тобто декапіталізацію національної економіки, обсяг зовнішньої заборгованості України повинен підтримуватись на відносно невисокому рівні. У цьому контексті внутрішні запозичення, які є засобом перерозподілу прибутку всередині країни, видаються більш прийнятними для капіталодефіцитної економіки.

Пріоритетним завданням боргової політики є також пошук оптимального співвідношення між борговим та податковим фінансуванням бюджетних видатків. У короткостроковому періоді залучення позичкових ресурсів дає можливість дещо знизити фіскальне навантаження на національну економіку в розрахунку на спрямування додаткових коштів, які залишаються в суб'єктів господарювання, на їхній розвиток.

Виходячи з вищезазначеного, стратегія формування й обслуговування ринку державних запозичень повинна базуватися на науково обґрунтованих засадах. Структура і розмір державного боргу мають прогнозуватися на часовому інтервалі в декілька років та навіть десятиліть з тим, щоб забезпечити збалансований бюджет, стабільне економічне зростання й потужну фінансову систе-

му. За відсутності такої стратегії економічна криза загострюватиметься, а державний борг зростатиме.

Крім використання інструментів активного управління державним боргом (наприклад, проведення заміни боргових зобов'язань держави на акції підприємства державної власності, викуп державних облигацій на вторинному ринку), слід взяти за мету зниження розміру боргу та сплати відсотків перед міжнародними офіційними кредиторами, кредити яких нерідко зумовлюються нав'язуванням додаткових зовнішніх вимог, у тому числі – з політичним підтекстом. Замість цього – розробити стратегію переорієнтації на ринкові джерела запозичень з використанням широкого набору інструментів, випробуваних зарубіжною практикою, сформувавши для цього необхідне правове та інституційне поле.

Комплексний підхід до реалізації стратегії управління державним боргом має знайти своє відображення в зміцненні координації боргової політики з бюджетно-фінансовою та грошово-кредитною політикою, метою чого є підвищення ефективності управління активами та пасивами держави.

IV. Висновки

Внутрішній та зовнішній державний борг є органічною складовою функціонування економік більшості країн світу, потужним важелем макроекономічного регулювання та інструментом реалізації економічної стратегії.

Стійке збереження негативного сальдо запозичень зумовило практичну відсутність позитивного ефекту зовнішніх та внутрішніх запозичень для завдань розвитку, оскільки запозичення не лише не могли сприяти вивільненню корпоративних ресурсів на інвестиційні потреби, а й вимагали додаткової їхньої мобілізації для обслуговування заборгованості.

Суттєвою перешкодою в налагодженні належної стратегічної ефективності боргової політики в Україні є відсутність цілісної системи законодавчого забезпечення обслуговування та погашення державного боргу.

Існуюче законодавче поле регулювання відносин, що виникають у процесі управління державним боргом та операцій з державною заборгованістю, не відповідає потребам поглиблення ринкового реформування основ макроекономічної політики та функціонування фінансових ринків і їхнього інституційного забезпечення, має несистемний характер. Законодавчого врегулювання потребують система управління державним боргом, підвищення координованості дій

центральної виконавчої та законодавчої влади та визначення пріоритетів розвитку економіки та напрямів використання коштів від додаткових запозичень.

Проблеми управління державним боргом повинні стати окремим напрямом дослідження у сферах економічного аналізу, прогнозування, фінансового менеджменту, господарського права. До принципів моментів, на яких варто зосередити увагу при виробленні стратегії боргового управління, варто зарахувати чітко визначену граничну межу частки зовнішнього та внутрішнього боргу та витрат на їхнє обслуговування в структурі державних витрат.

Література

1. Про державний бюджет України на 2011 рік : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.
2. Бондарук Т.Г. Механізм управління та обслуговування державного боргу / Т.Г. Бондарук // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 14–15.
3. Вахтенко Т.П. Державний борг України та його економічні наслідки / Т.П. Вахтенко. – К. : Альтепрес, 2008. – 183 с.
4. Дорнбуш Рудінгер. Макроекономіка / Рудінгер Дорнбуш, Стенлі Фішер ; [пер. з англ. В. Мусієнко та В. Овсієнко]. – К. : Основи, 1996. – 814 с.
5. Економіка України на шляху від депресії до зростання: джерела, важелі, інструменти. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2010. – 30 с.
6. Рожко О.Д. Державний борг у забезпеченні економічного зростання / О.Д. Рожко // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 84–85.
7. Рябченко О. Чи варто Україні брати міжнародні кредити? / О. Рябченко // Економічний часопис – XXI. – 2009. – № 3–4. – С. 9–10.
8. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський]. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
9. Філіпенко А. Зовнішні запозичення України: доцільність отримання, ефективність використання / А. Філіпенко // Економічний часопис – XXI. – 2009. – № 3–4. – С. 6–7.
10. Черняк В. Борговий зашморг і загроза дефолту / В. Черняк // Економічний часопис – XXI. – 2009. – № 3–4. – С. 20–21.
11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.ua/post/369697>.
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/Tbl171104/002.htm>.

Судоргін М.Г. Державна боргова політика в Україні

Анотація. Досліджено основи державного управління борговою політикою в Україні. Запропоновано шляхи вдосконалення боргової політики України в сучасних умовах.

Ключові слова: державне управління, боргова політика, державний борг, дефолт.

Судоргин Н.Г. Государственная долговая политика в Украине

Аннотация. Исследованы основы государственного управления долговой политикой в Украине. Предложены пути усовершенствования долговой политики Украины в современных условиях.

Ключевые слова: государственное управление, долговая политика, государственный долг, дефолт.

Sudorhin M. A public debt policy in Ukraine

Annotation. Public administration debt policy in Ukraine is investigated. Ways of improving debt policy of Ukraine in modern terms are offered.

Key words: public administration, debt policy, state debt, default.

УДК 329:35.078

ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ФОРМУВАННІ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

Халецький А.В.

кандидат наук з державного управління, перший заступник начальника головного управління
взаємодії з політичними партіями, зі справ національностей та релігії
Донецької облдержадміністрації

I. Вступ

Останнім часом в Україні динамічно проходять процеси становлення та розвитку політичних партій та громадських організацій. Особливістю діяльності зазначених сучасних об'єднань громадян є те, що здебільшого вони мають тісний зв'язок з процесами державотворення в Україні, формування загальнонаціональної та регіональної ідентичності, беруть активну участь у громадській діяльності (самоврядуванні, забезпеченні гласності, наближенні до конкретних місцевих проблем).

Діяльність, що спрямована на задоволення суспільних інтересів, потребує як від громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності та готовності надавати звіт про свою роботу. Розробка механізмів громадського контролю за прийняттям органами виконавчої влади управлінських рішень, пов'язаних з дотриманням прав і свобод громадян, відкритістю і прозорістю передбачає звітність інститутів влади перед громадськістю в публічній формі на засадах принципу інформаційної відкритості. Громадські організації утворюють окремий, так званий "третій сектор" (інші сектори - це держава й комерційні організації), покликані виконувати певну роль у реалізації соціально-економічної програми держави. Можливість представництва інтересів різних суспільних груп та їх вираження через організації громадянського суспільства та систему політичних партій є ключовим елементом демократичного устрою [1, с. 4]. Успіх демократичних перетворень не може бути виключно справою політичної еліти. Адже без своєрідного підґрунтя у вигляді розвинутих інститутів громадянського суспільства держава отримає своєрідну фасадну демократію. Водночас формування політичної та громадянської нації, загальнонаціональної ідентичності передбачає запровадження принципів демократичного узгодження інтересів між зазначеними групами [2, с. 5].

Однією з провідних проблем теорії та практики державного управління в Україні є створення системи ефективної взаємодії

(комунікації) між органами державної влади, політичними партіями та громадськими організаціями. На думку Р.Ж. Шварценберга, сутність політичної комунікації полягає у процесі передачі політичної інформації, "завдяки якому вона циркулює від однієї частини політичної системи до іншої та між політичною системою й соціальною системою. Триває безперервний процес обміну інформацією між індивідами та групами на всіх рівнях" [3, с. 174].

Забезпечення ефективної взаємодії зумовлене різноманітними чинниками, одним з яких є збільшення кількості інститутів громадянського суспільства. З одного боку, все це зумовлює розвиток демократії; з іншого, – ускладнює процес комунікації. Так, станом на кінець 2010 р. тільки в Донецькій області зареєстровано 1467 громадських організацій. Тому зазначимо, що наукова значущість досліджень, що базуються на врахуванні сучасних методологічних підходів щодо розуміння ефективних механізмів державного управління із забезпечення взаємодії органів державної влади з політичними партіями та громадськими організаціями посилюється й набирає актуальності в процесі політичної модернізації суспільства.

Аналізуючи ступінь розробленості проблеми взаємодії органів виконавчої влади з політичними партіями та громадськими організаціями в процесі політичної модернізації суспільства, можна зробити висновок, що у працях провідних вітчизняних науковців досліджені основні методологічні засади взаємодії владних структур на сучасному етапі розвитку українського суспільства, серед них: В.Б. Авер'янов, В.Д. Бакуменко, М.Л. Братковський, В.В. Бурега, Н.Г. Діденко, А.О. Дегтяр, Г.К. Губерна, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, О.Ф. Новікова, О.Ю. Оболенський, В.А. Ребало, П.К. Ситник та інші. У наукових роботах вищезазначених авторів значну увагу приділено питанням, що стосуються окремих аспектів соціального управління, соціального партнерства та формування загальнонаціональної ідентичності.

Разом з тим, недостатнім є відображення концептуальних положень щодо формування та реалізації механізмів забезпечення ефективної взаємодії органів виконавчої влади з політичними партіями та громадськими організаціями.

II. Постановка завдання

Мета статті – аналіз основ формування механізмів взаємодії органів виконавчої влади з політичними партіями та громадськими організаціями у формуванні загальнонаціональної та регіональної ідентичності.

III. Результати

Одним з ключових елементів демократичного устрою держави є можливість представництва інтересів різних суспільних груп за допомогою діяльності політичних партій та громадських організацій. Саме партії та спілки громадян у демократичних державах є основними політичними суб'єктами, метою яких стають не тільки заяви про інтереси суспільних груп, а й вироблення рішень. Стабільно функціонуюча партійна система, розвинуте громадянське суспільство є умовою наявності демократичних засад у політиці [4].

Виникнення партій пов'язане з особливостями політичної ситуації в тій чи іншій країні, основними тенденціями світового суспільного розвитку. На сучасному етапі в українському політичному русі дослідники виділяють такі характеристики партійного процесу:

- політична диференційованість (на підставі розпаду масових об'єднань та рухів виникають нові партії, відірвані від соціальних груп);
- утворення партій за різноманітними інтересами;
- побудова партій на демократичних принципах (регулярне оприлюднення партійних документів, складу керівництва, відомостей про джерела фінансування та використання коштів тощо).

Типологія партій передбачає декілька варіантів:

- тритипова схема (за Б. Гаврилишином), відповідно до якої здійснено поділ системи на олігархічні, протипази або боротьби за владу та колегіальні або співпраці при владі;
- тритипова схема (за М. Дюверже), згідно з якою системи поділено на: однопартійні, двопартійні та мультипартійні;
- семитипова схема (за Дж. Сарторі) з розподілом партій на однопартійну, гегемоністську, домінування, двопартійну, обмеженого плюралізму, поляризованого плюралізму, атомізовану;
- типова система (за А. Лейпхартом) передбачає поділ системи за способом утворення коаліцій на підставі їхнього ставлення до існуючих у суспільстві су-

перечностей, а саме: лівоцентриську, правоцентриську, ліво-праву, лівоцентрисько-праву [5].

В Україні взаємодія між органами виконавчої влади та політичними партіями й громадськими організаціями на регіональному рівні здійснюється різними структурами системи органів державної влади. У Донецькій області політична комунікація забезпечується Головним управлінням взаємодії з громадськістю та у справах національностей і релігій облдержадміністрації (далі – головне управління). Відповідно до Положення про головне управління від 11.03.2009 р. № 93 зазначена структура здійснює:

- моніторинг, аналіз та прогнозування суспільно-політичних процесів у регіоні;
- підготовку щоденних оперативних інформацій щодо перебігу основних подій у житті регіону, діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, суспільно-політичної ситуації в області для інформування керівництва облдержадміністрації, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України;
- проведення консультацій із громадськістю з питань формування й реалізації державної політики;
- сприяння місцевим органам влади в забезпеченні взаємодії з політичними партіями та громадськими організаціями;
- реалізацію державної політики у сфері міжнаціональних відносин, мовних процесів, сприяння консолідації та розвитку української нації, забезпечення прав національних меншин та прав громадян на свободу світогляду та віросповідання;
- забезпечення дотримання законодавства про свободу світогляду та віросповідання;
- сприяння гармонізації міжконфесійних відносин.

Головне управління в Донецькій області взаємодіє зі: 155 місцевими організаціями політичних партій; 1404 громадськими організаціями; 164 організаціями національних меншин; 1641 релігійними організаціями.

Основними завданнями забезпечення взаємодії облдержадміністрації зі 155 обласними осередками політичних партій є такі:

- здійснення моніторингу діяльності політичних партій, акцій протесту, мирних зібрань, мітингів та інших суспільно-політичних заходів;
- підготовка на його основі аналітичних довідок для керівництва облдержадміністрації та центральних органів виконавчої влади, розгляд їх вимог;
- підготовка та проведення урочистих і святкових заходів до державних свят, історичних і пам'ятних дат;

– взаємодія з обласними організаціями козацьких формувань.

Упродовж 2010 р. у Донецькій області проведено понад 600 публічних заходів за участю керівництва області, представників обласного політикуму та громадських організацій (ветеранських, афганських, молодіжних тощо), що стали вагомим внеском у пошук загальнонаціональної ідентичності – “результуючої” дієвого механізму взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, політичної комунікації.

На думку М. Рябчука, політична комунікація в Україні відбувається в умовах “розколотості українського соціуму”, існування стійкої суспільної амбівалентності, яка являє собою “паралельну орієнтацію на взаємовиключні цінності”, на різні типи політичних традицій, моделі управління та геополітичні орієнтації [6]. На думку інших дослідників, національна й політична ідентичність є комплексним феноменом, формує ідентифікацію членів певної спільноти як співгромадян на засадах принципу консенсусу в суспільстві, що “може бути можливим, як це не парадоксально, у “розколотих суспільствах” шляхом винайдення взаємних компромісів [2, с. 15]. Соціокультурними складовими феномену загальнонаціональної та регіональної ідентичності є питання усвідомлення громадськістю спільного минулого, майбутнього, культурної приналежності, етнічності. Чинником, що позитивно впливає на формування загальнонаціональної ідентичності, стає також зростання кількості об’єднань громадян різної спрямованості.

Як зазначалося, у 2010 р. в Донецькій області було зареєстровано 1467 таких об’єднань. За спрямуванням їх можна розділити на: ветеранські (68); жіночі (86); ор-

ганізації інвалідів (25); культурологічного спрямування (193); молодіжні (261); охорони довкілля (76); правозахисні (97); професійні (398); чорнобильські (31); релігійні (8); пенсійні (16) та інші (214). Відповідно, станом на кінець 2005 р. Головним управлінням юстиції у Донецькій області було зареєстровано 969 обласних громадських організацій; на кінець 2006 р. – 1083 громадські організації; на кінець 2007 р. – 1169 громадських організацій; на кінець 2008 р. – 1263 громадські організації; на кінець 2009 р. – 1398 громадських організацій.

Ключовим принципом у формуванні загальнонаціональної ідентичності виступає забезпечення соціальної справедливості. Соціальна справедливість є узагальненою моральною оцінкою суспільних відносин, одним з основних загальнолюдських соціальних ідеалів, конкретне розуміння і зміст якого змінювалися протягом історії. Відповідно до визначення відомого представника сучасної економічної теорії Макміллана, справедливість – це чесність, неупередженість. Соціальна справедливість в економічній теорії – це проблема прийнятного ступеня нерівності в розподілі доходів. Реалізація принципу соціальної справедливості в суспільстві означає, що при цьому здійснюється справедливий розподіл: діяльності, доходів, праці; соціальних благ; рівня та якості життя; інформації та культурних цінностей. Важливу роль у формуванні загальнонаціональної та регіональної ідентичності виконують некомерційні організації, зокрема профспілкові організації. У Донецькій області діє значна кількість профспілок, які об’єднують близько 2,4 млн осіб. Профспілкові об’єднання можна умовно розподілити на традиційні та “альтернативні” профспілки (табл. 1).

Таблиця 1

Обкоми профспілок робітників Донецької області

№ з/п	Назва обкому
1	Радіоелектроніки і машинобудування України
2	Агропромислового комплексу
3	Газових господарств
4	Державних установ України
5	Культури
6	Охорони здоров’я України
7	Житлово-комунального господарства, місцевої промисловості, побутового обслуговування населення України
8	Металургійної і гірничодобувної промисловості України
9	Освіти і науки України
10	Споживчої кооперації
11	Поштового зв’язку “Укрпошта”
12	Донецька дирекція ВАТ “Укртелеком”
13	Будівництва і промисловості будівельних матеріалів
14	Текстильної і легкої промисловості
15	Енергетики й електротехнічної промисловості
16	Автомобільного і сільськогосподарського машинобудування
17	Інноваційних і малих підприємств України
18	Лісних галузей
19	Газової промисловості
20	Рибного господарства
21	Машинобудування і металообробки
22	Машинобудівників і приладобудівників

№ з/п	Назва обкому
23	Торгівлі, громадського харчування і послуг
24	Хімічних і нафтохімічних галузей промисловості
25	Оборонної промисловості України
26	Лісного господарства
27	Працівників Промінвестбанку
28	Морського транспорту України

Найбільш впливовою серед традиційних є Донецька обласна рада профспілок. До складу обласної профспілкової ради входять 16 обкомів профспілок, 15 обласних рад галузевих профспілок, 14 теркомів профспілок. Декларована чисельність організації понад 1 млн 400 тис. членів.

Серед “незалежних” профспілок варто виділити, насамперед, Конфедерацію профспілок Донецької області (далі – КПДО). Загальна кількість членів 7 профспілок, що складають КПДО є близько 250 тис. осіб. Лідер та профспілкова організація останнім часом не бере участь в акціях політичного характеру (табл. 2).

Таблиця 2

Конфедерація профспілок Донецької області

№ з/п	Склад Конфедерації профспілок Донецької області
1	Обласна профспілка робітників кооперативної та інших форм підприємництва
2	Місцевий комітет профспілки водіїв електротранспорту м. Донецька
3	Незалежна профспілка гірників Донбасу
4	Донецька обласна профспілка авіаробітників
5	Донецька обласна профспілка сільських будівельників
6	Донецька обласна профспілка працівників охорони здоров'я
7	Донецька обласна рада профспілок “Відродження”

Окремо необхідно виділити “вугільні” профспілки. Серед них найбільш активною є Незалежна профспілка гірників України (далі – НПГУ). У Донецькій області профспілка налічує біля 18 тис. осіб. До структури НПГУ в області входять 4 регіональні (Макіївська регіональна організація НПГУ, Міжрегіональна організація НПГУ в/о “Красноармійськ-вугілля”, Регіональна організація НПГУ ДХК “Добропіллявугілля”, Регіональна організація НПГУ ДХК “Шахтарськантрацит”) та 17 первинних організацій.

Важливу політичну роль виконує в Донецькій області профспілка робітників вугільної промисловості (далі – ПРВП). Вищим органом управління є ЦК ПРВП. Він керує територіальними комітетами (теркомами) і територіальними радами. Крім теркомів, до ПРВП входить також Асоціація незалежних профспілок, яка об'єднує первинні організації профспілок колективів шахт Сковинського, Кіровська, Лідівки, Калініна, Південно-Донбаська-3, Засядько, шахтоуправління Жовтневе. Асоціація входить у ПРВП на правах членської організації. Від інших теркомів відрізняється відсотковим відрахуванням членських зборів (8% замість 20%). Налічує до 3000 членів. У Донецькій області ПРВП налічує близько 300 000 осіб. Профспілка робітників вугільної промисловості у своїй діяльності орієнтується на політику Партії регіонів.

Роль профспілок у формуванні загальнонаціональної та регіональної ідентичності впливає з самих принципів правового ста-

новища професійних союзів, їх завдань у вирішенні соціальних проблем суспільства, а також територіальних принципів дії профспілок для мобільного вирішення соціальних завдань.

Профспілки створюються для вирішення таких соціальних завдань:

1) захист прав і інтересів членів профспілок з питань індивідуальних трудових і пов'язаних з ними відносин;

2) проведення колективних переговорів, укладення угод і колективних договорів від імені працівників відповідно до Законів України;

3) здійснення профспілкового контролю за виконанням колективних договорів і угод;

4) здійснення профспілкового контролю за дотриманням працедавцями й посадовцями трудового кодексу, для вирішення інших соціальних завдань.

Також у області діє значна кількість організацій, метою яких є сприяння захисту соціальних та економічних прав ветеранів Великої Вітчизняної війни та праці, війни в Афганістані та членів їх родин, організація меморіальних заходів з увічнення пам'яті учасників війн та патріотичного виховання молоді. Однією з найбільш потужних та активних є Донецька обласна організація ветеранів України (1,48 млн осіб). Усього зареєстровано 28 міських та 17 районних організацій ветеранів України.

В області мешкає понад 248 тис. інвалідів. Найбільшою представницькою організацією є соціально-політичне об'єднання

“Асамблея громадських організацій інвалідів та громадських організацій Донбасу”, до складу якої входить 20 громадських організацій.

Метою діяльності Донецької обласної організації Українського союзу ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів) є захист соціальних та економічних прав ветеранів Афганістану (чисельність – 14 тис. осіб, у тому числі – 1,6 тис. інвалідів та 346 родин загиблих). Усього зареєстровано 32 організації.

Характеризуючи молодіжний політичний рух в області та його особливості, варто підкреслити, що близько 17% населення області складає – молодь. Молодіжні організації становлять 21% від загальної кількості громадських організацій і об'єднань області. Найбільш активними та багаточисельними організаціями в області є Союз молоді регіонів України (53 тис. членів), Асоціація студентських правозахисних організацій (1,5 тис.). Разом з тим, можна відзначити, що основна маса молодіжних об'єднань не пов'язують свою діяльність із політичними партіями та їхніми структурними утвореннями.

Активну роль у вихованні молодого покоління, збереженні традицій та культури українського народу відіграють численні козацькі об'єднання, серед яких найбільш активними є такі: Міжобласна громадська організація “Азово-Чорноморське козацьке військо”, Кальміуська паланка Українського козацтва Донецької області, Міжнародний Союз козацького війська України та зарубіжжя, Донбаська паланка Війська Запорізького, Українське реєстрове козацтво.

Слід зазначити, що кількість громадських об'єднань, котрі здійснюють активну діяльність зростає повільніше, ніж кількість зареєстрованих. Так, з категорії громадських організацій “інші” – близько 70%, за останній рік не здійснювали жодної діяльності та не реалізовували суспільно значущих проектів. Схожа ситуація має місце в громадських організаціях інших напрямів діяльності. Наприклад, близько 30% козацьких об'єднань існують виключно на папері. З молодіжних – 55%, екологічних – 60%, жіночих та дитячих 60 та 70% відповідно.

Найбільш активні й дієві обласні громадські організації входять до складу Громадської ради при облдержадміністрації. Створення цього консультативно-дорадчого органу сприяє конструктивній взаємодії між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування й об'єднаннями громадян. У рамках роботи Громадської ради при облдержадміністрації діють профільні комітети, координатори яких постійно беруть участь у засіданнях колегій облдержадміністрації, співпрацюють з комітетами обласної ради, що дає змогу залучати громад-

ськість до участі в управлінні державними справами, надає можливість для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечує гласність, відкритість та прозорість у діяльності органів державної влади області. Можна виділити такі організації, як: ДОО ВГО “Комітет виборців України”, ДОГО “Громадянська коаліція “Право на майбутнє”, ДОМГО “Євроклуб”, ДОО “Центр політологічних досліджень”, ДОО “Центр законодавчих ініціатив”, Донецька обласна екологічна громадська організація “До чистих джерел”, благодійний фонд “Доброта”, Фонд “Правова освіта”, Інформаційний правозахисний центр “СКІФ”, ДОО ВО “Просвіта” ім. Т.Г. Шевченка, “Асамблея громадських організацій інвалідів та громадських організацій Донбасу”, Донецький молодіжний дебатний центр, Донецька обласна ліга ділових та професійних жінок, Донецька обласна рада профспілок, Конфедерація профспілок Донецької області, ДОО Всеукраїнського товариства політичних в'язнів і репресованих, ДОО Всеукраїнського союзу ветеранів Афганістану (воїнів-інтернаціоналістів), Донецька обласна рада ветеранів тощо.

Необхідно констатувати не дуже високий вплив громадських організацій на суспільно-політичну ситуацію, соціально-економічну, гуманітарну та інші галузі суспільної життєдіяльності області. На цей час найбільшу кількість проектів громадські організації області реалізують у гуманітарній сфері (охорона здоров'я, захист прав та свобод громадян, боротьба зі СНІДом та туберкульозом) та у сфері розвитку громадянського суспільства (проведення досліджень діяльності органів місцевої влади та громадської думки, підвищення активності громадян, вирішення проблем органів місцевого самоврядування тощо).

Політичні партії та громадські організації є каналами представлення існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни одержують інформацію й виражають свою думку з приводу планованих рішень. Різнорічні об'єднання громадян сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні та зацікавлені сторони, що мають право брати широку участь у процесі прийняття й реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації.

IV. Висновки

Прозорість стосунків між органами державної влади та політичними партіями й громадськими організаціями має бути побудована за рахунок збільшення довіри громадськості до владних інститутів унаслідок трансформування змісту регіональних іден-

тичностей через урахування відмінностей етнонаціональної, мовної та етнорелігійної складових. Державна політика на національному та регіональному рівні повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду.

Таким чином, результати дослідження можуть бути використані на регіональному рівні в процесі формування та реалізації механізму взаємодії органів виконавчої влади, політичних партій і громадських організацій.

Література

1. Конончук С. Партійна система України: ідеологічний вимір / Світлана Конончук, Олег Ярош ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Україна, 2010. – 76 с.
2. Тищенко Ю. Громадянське суспільство в Україні та “політика ідентичності” / Ю. Тищенко, С. Горобчишина ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Україна, 2010. – 76 с.
3. Шварценберг Р.Ж. Политическая социология : в 3 ч. / Р.Ж. Шварценберг. – М., 1993. – Ч. 1. – С. 174.
4. Бажал Ю. Роль інформації у формуванні ринкової економіки / [Ю. Бажал, В. Бакуменко, І. Бондарчук и др. ; за заг. ред. І. Розпутенко] // НАДУ. – К. : К.І.С., 2004. – 348 с.
5. Большой энциклопедический словарь: философия, социология, религия, эзотеризм, политэкономия [глав. науч. ред. и сост. С.Ю. Солодовников]. – Мн. : МФЦП, 2002. – 1008 с.
6. Рябчук М. Буття “поміж”: парадокси суспільної амбівалентності [Електронний ресурс] / М. Рябчук. – Режим доступу: <http://exlibris.org.ua>.

Халецький А.В. Проблеми взаємодії органів виконавчої влади, політичних партій та громадських організацій у формуванні загальнонаціональної ідентичності

Анотація. У статті окреслено проблеми взаємодії органів виконавчої влади, політичних партій та громадських організацій щодо формування загальнонаціональної та регіональної ідентичності як “результуючої” ефективного процесу політичної комунікації в Україні.

Ключові слова: органи виконавчої влади, політичні партії, громадські організації, взаємодія, політична комунікація, ідентичність.

Халецкий А.В. Проблемы взаимодействия органов исполнительной власти, политических партий и общественных организаций в формировании общенациональной идентичности

Аннотация. В статье обозначены проблемы взаимодействия органов исполнительной власти, политических партий и общественных организаций в формировании общенациональной и региональной идентичности как “результующей” эффективного процесса политической коммуникации в Украине.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, политические партии, общественные организации, взаимодействие, политическая коммуникация, идентичность.

Khaletskiy A. Problems of interrelations of executive bodies, political parties and non-government organizations in the formation of national and regional identity

Annotation. In the article problems of interrelations of executive bodies, political parties and non-government organizations in the formation of national and regional identity as a “result” of effective process of political communication in Ukraine have been emphasized by the author.

Key words: executive bodies, political parties, non-government organizations, interrelations, political communication, identity.

УДК 314.15(477)

НЕОБХІДНІСТЬ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ПРІОРІТЕТНІ НАПРЯМИ ЇЇ ПРОВЕДЕННЯ

Часник Г.В.

аспірантка Класичного приватного університету

I. Вступ

Сучасна демографічна ситуація в Україні й у світі є складною. З метою подолання негативних демографічних тенденцій необхідна активна демографічна політика.

Демографічна політика – це цілеспрямована діяльність державних органів та інших соціальних інститутів у сфері регулювання процесів відтворення населення. Вона покликана впливати на формування бажаного для суспільства режиму відтворення населення, збереження або зміни тенденцій у сфері динаміки чисельності й структури населення, темпів їх змін, динаміки народжуваності, смертності, сімейного складу, розселення, внутрішньої й зовнішньої міграції, якісних характеристик населення [1].

Цілі та завдання демографічної політики формуються, як правило, у політичних програмах, у законодавчих та інших правових актах, у постановах, які визначають впровадження нових або розвиток чинних заходів політики.

Проведення демографічної політики вимагає дотримання ряду умов. По-перше, наявність власне концепції, що описує цілі, завдання та строки реалізації політики; по-друге, ресурсів, які можуть і повинні бути витрачені на фінансування всіх заходів у рамках прийнятої концепції й, нарешті, третє, відповідна суспільна думка, яка підтримувала б основні стратегічні ідеї проведеної політики.

Складна ситуація зумовила активізацію досліджень у демографічній сфері. Серед учених, які працюють над цими проблемами, слід виділити Е.М. Лібанову, Ю.І. Муромцеву, І.М. Прибиткову та ін. Також треба відзначити, що протягом останніх десятиліть зроблені численні спроби спрогнозувати демографічний розвиток України. Так, у 2006 р. Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України розроблено багатоваріантний демографічний прогноз до 2050 р. [3]. Збереження демографічного потенціалу і трудових ресурсів потребує створення відповідних інституціональних механізмів і сприятливого середовища в суспільстві для забезпечення дії факторів, що впливають на подолання демографічної кризи [4]. З огляду на це демографічні про-

цеси потребують регулювання з боку органів державної влади, а демографічний розвиток має стати одним з основних пріоритетів державної політики.

II. Постановка завдання

Мета статті – дати оцінку сучасному стану демографічних процесів в Україні з метою визначення пріоритетних напрямів проведення політики в цій сфері.

III. Результати

В Україні радянських часів демографічна політика зводилася до заохочення багатодітності й здійснення комплексу заходів, що забезпечували матеріальне й моральне стимулювання родини.

Останні 15 років у демографічній історії України були роками боротьби населення за виживання. У цей період у демографічному розвитку країни можна було спостерігати більше деструктивних моментів, ніж конструктивних а самий його характер слід визначити швидше як дефіцитний і витратний, аніж відновлювальний. Здобувши державну незалежність у серпні 1991 р., Україна мала на той час одну з найбільших у Європі (майже 52 млн осіб) чисельність населення. Надто швидка трансформація політичної, економічної та соціальної сфер життя спричинила глибоку соціально-економічну кризу, яка вразила всі верстви населення [2].

Неготовність та непристосованість основної маси населення до нових умов, з одного боку, і різке падіння рівня життя, з другого, спричинили погіршення основних показників відтворення населення, стану його здоров'я і в результаті призвели до зниження рівня демографічного, трудового та соціального потенціалу країни.

Вихідні чинники, які зумовлюють проблемні аспекти формування сучасної соціально-демографічної ситуації в Україні, (що, у свою чергу, створює загрозу перспективам стабільності держави) такі:

- падіння рівня народжуваності, який сьогодні майже на 40% нижчий від зареєстрованого на початку 90-х рр. XX ст. (12,7‰), і в 2000 р. становив 7,8 осіб на 1000 населення;
- в Україні втрачені традиції багатодітності. Різке зниження життєвого рівня населення й невирішеність екологічних про-

блем, загострених Чорнобильською катастрофою, без сумніву, змінили погляди на сімейні традиції та формування сім'ї. Динаміка показника сумарної плідності, або кількість дітей, яких народжує жінка за своє життя (сьогодні – 1,1 дитини на одну жінку) свідчить про те, що рівень народжуваності вже давно став недостатнім для заміни старших поколінь новими.

- інтенсифікація смертності населення – з 1990 по 2000 рр. рівень смертності зріс майже на 30% і становить на цей час 15,3‰ на 1000 населення (у 1990 р. – 12,1‰);
- оскільки кількість померлих перевищує кількість народжених, з 1991 р. в Україні спостерігаємо депопуляцію. На сьогодні втрати чисельності населення країни становили близько 3 млн осіб. На 01.09.2001 р. населення країни становило 48,9 млн осіб;
- різко зменшилася кількість шлюбів. Протягом 10 останніх років кількість шлюбів скоротилася з 9,3 до 5,5 на 1 тис. населення (тобто на 41%), а кількість розлучень за той самий період зросла з 3,7 до 4,0 на 1 тис. осіб. Таким чином, у суспільстві зростає орієнтація на неформальні шлюбно-сімейні стосунки. Збільшується частка бездітних та одиноких родин, зростає кількість дітей, народжених поза шлюбом, а також матерів, які виховують дітей без чоловіка, що ще більше погіршує демографічні перспективи держави;
- відбувається старіння населення. Частка осіб похилого віку в 2000 р. перевищила в цілому по Україні 20%, а в селах навіть 1/3 від усього населення. Відповідно до вказаної ситуації демографічне навантаження на 1 тис. населення працездатного віку непрацездатними особами пенсійного віку становило у 2001 р. в середньому по Україні – 402 особи, у сільській місцевості – 561 особу, а в містах – 340 осіб. Подальше старіння населення неминуче призведе до виникнення додаткових економічних та соціальних проблем з утримання зазначеної групи населення;
- наявна тенденція й реалізація намірів до трудової еміграції працездатного населення країни. Україна постійно втрачає кваліфіковану робочу силу, яка знаходить тимчасову роботу закордоном. За даними Держкомстату України, з 1997 по 2001 рр. за кордон офіційно емігрували майже 90 тис. громадян України з вищою освітою та майже 128 тис. – з незакінченою вищою та середньою освітою. Упродовж останніх десяти років за кордон емігрували 574 доктори наук та

907 кандидатів наук, третина з них – перспективні фахівці, молодші 40 років.

У Спеціальній доповіді уповноваженого з прав людини наводилася кричуща цифра експертної оцінки, яка свідчить, що у зв'язку з виїздом наукових та висококваліфікованих спеціалістів втрати України становлять понад 1 млрд дол. США на рік.

Серед проблем, пов'язаних з міграцією, – зростання чисельності транзитних, нелегальних мігрантів та біженців у складі населення України. Ще одним видом нелегальної міграції стала торгівля жінками, в основному молодого та середнього віку, – процес, який також призводить до демографічних втрат населення країни. Соціологічні дослідження свідчать, що в основі цього процесу, крім кримінальних причин, криються соціальні негаразди в суспільстві.

Негативні зміни позначаються не тільки на кількісних, а й на якісних показниках розвитку населення. Погіршення стану здоров'я населення українських громадян, що спостерігається з покоління в покоління, негативно впливає на формування людського потенціалу країни, зокрема, нових контингентів робочої сили, потенційних призовних контингентів, та загалом відображається на демографічних перспективах нації, оскільки хворе населення не може відтворювати здорових членів суспільства.

Погіршення здоров'я як результатуючий показник погіршення генофонду нації та негативного впливу соціального оточення в широкому контексті відображається в такому узагальнюючому демографічному показнику, як середня очікувана тривалість життя. За даними 2000 р., вона становила 68,1 років для всього населення та 63,2 і 73,8 років для чоловіків і жінок відповідно. У 1990 р. очікувана тривалість життя в Україні була більшою майже на 2,5 роки – 70,5 років.

Зростають захворюваність і смертність населення від інфекційних та паразитарних хвороб, реальною стала загроза епідемії туберкульозу – понад 600 тис. громадян України хворіють сьогодні на цю хворобу. В Україні спостерігаються найвищі в Європі темпи поширення ВІЛ/СНІДу. Особливу тривогу викликає те, що найбільшу частину інфікованих становить молодь, серед якої 15% – діти та підлітки. Тривожним є те, що ВІЛ уже поширюється за межі певних груп ризику населення країни. Національні та міжнародні експерти вважають, що понад 550 тис. жителів України на сьогодні є ВІЛ-інфікованими. Передбачається, якщо не вжити запобіжних заходів, то до 2015 р. ВІЛ буде інфіковано близько 1,5 млн українців, а його розповсюдження стане практично неконтрольованим.

Зростають масштаби значною мірою соціально зумовлених хвороб – в Україні на-

раховується 1,2 млн психічно хворих осіб, 720 тис. хворих на алкоголізм, 56 тис. наркоманів.

Ще більше погіршує демографічні перспективи нації незадовільний стан здоров'я материнського та дитячого населення країни, основні показники якого – материнська та дитяча смертність – залишаються вищими, ніж у інших розвинутих країнах. Особливе занепокоєння викликає високий рівень вроджених вад розвитку; сьогодні в кожній третій дитині можна спостерігати відхилення у фізичному або психічному розвитку. Основними причинами такого стану є загальне ослаблення організму як матерів, так і новонароджених, що зумовлено проблемами соціально-економічного розвитку, а також низьким рівнем життя населення. Іншою проблемою є стан здоров'я дівчат-підлітків – майже кожна десята з них у віці 15–17 років має хронічні захворювання сечостатевої системи, розлади менструального циклу або залізодефіцитну анемію. На додаток, серед підлітків значно поширилися хвороби, що передаються статевим шляхом.

Ці суто демографічні тенденції відображають не тільки негаразди, що стосуються сучасного стану та перспектив відтворення населення та його трудового потенціалу, а також є ознаками розбалансованості сьогоденного суспільства, що загрожує його соціальній стабільності.

Зменшення чисельності молоді, яка вступає в працездатний вік, викликає небезпеку загострення проблеми комплектування збройних сил, правоохоронних органів та інших силових структур, що становить загрозу збереження оборонного потенціалу країни, охорони державних кордонів та проведення інших заходів, пов'язаних з національною безпекою.

Скорочення чисельності дітей і підлітків призведе до виникнення проблем формування трудових ресурсів, здатних відтворювати й розвивати матеріальний та інтелектуальний потенціал України, до зменшення обсягів підготовки кваліфікованих кадрів у загальноосвітніх, професійних і вищих навчальних закладах, руйнування системи підготовки кадрів, що може створити загрозу посилення зовнішньої технологічної залежності України.

Реальна економічна загроза пов'язана зі зменшенням чисельності населення працездатного віку і, відповідно, зі скороченням економічного потенціалу країни. В умовах очікуваного економічного зростання, скорочення чисельності економічно активного населення викликає дефіцит робочої сили, що може покриватися за рахунок нерегульованої імміграції з країн Середнього Сходу, Китаю, В'єтнаму.

У зв'язку зі старінням населення виникне небезпека дефіциту робочої сили, збільшення демографічного навантаження на працездатне населення, підвищиться навантаження на систему охорони здоров'я, загостряться проблеми з виплатами пенсій і соціальних допомог.

Наприклад, депопуляція, старіння населення та інші демографічні структурні диспропорції загрожують погіршенням перспектив забезпечення та солідарної підтримки працездатним населенням непрацездатного. Погіршення здоров'я населення призведе до перевантаження та збоїв у роботі фондів медичного страхування. Поширення соціально небезпечних хвороб – до переорієнтації обмежених фондів охорони здоров'я з профілактичної спрямованості на термінову, швидке подолання небезпечних хвороб.

В основі вказаних процесів лежать соціальні проблеми, наявні в сьогоденному суспільстві. Неадаптованість значної частини населення до ринкових умов, неможливість забезпечення оплати праці, відповідно до її кількості та якості, а також її недостатній рівень для забезпечення потреб самого працівника та залежних від нього членів сім'ї, відсутність диференційованого підходу до оцінювання вкладеної сукупної праці при визначенні рівня пенсійного забезпечення, розваленість державних систем охорони здоров'я та освіти – все це проблеми останнього десятиріччя, сьогодення й найближчого майбутнього країни, оскільки на сьогодні держава не має достатніх ресурсів для їхнього вирішення.

Однак, якщо не розпочати роботу зі збереження людського потенціалу країни сьогодні, унаслідок інертності демографічних процесів та їхньої слабкої керованості з боку держави, ситуація погіршуватиметься, загрожуючи стабільному та незалежному існуванню самої держави.

Сучасний стан демографічних процесів зумовлює комплекс наслідків, які необхідно мати на увазі при розробці заходів демографічної політики.

Із 1994 р. в Україні розпочалось реформування соціальної сфери відповідно до вимог ринкової економіки. На основі визначеної Президентом України соціальної стратегії в 1999 р. уряд ухвалив Програму-2010, яка містить головні параметри соціально-демографічного розвитку країни. Для надання Програмі-2010 більшої конкретності в 2000 р. одним з головних її завдань було ухвалення й реалізація програми боротьби з бідністю. На сьогодні ця проблема є найактуальнішою.

У 1997 р. Фонд народонаселення ООН (далі – ФН ООН) розпочав свою діяльність в Україні з надання підтримки Національній програмі планування сім'ї. У спільних заходах з українського боку брали участь Мініс-

терство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки, Державний комітет у справах сім'ї та молоді, приватні та громадські організації, засоби масової інформації. За допомогою ФН ООН було створено національну мережу центрів репродуктивного здоров'я та планування сім'ї.

З початку своєї діяльності ФН ООН разом з національними партнерами провів дослідження стану репродуктивного здоров'я в Україні. Крім того, за фінансової підтримки ФН ООН та Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) були проведені наукові дослідження репродуктивного та статевго здоров'я підлітків, а також сексуального насильства стосовно дітей та підлітків.

Діяльність Фонду спрямовано на допомогу урядові України у створенні системи підвищення кваліфікації та якості послуг медичного й освітнього персоналу задля покращання здоров'я молоді (віком 15–28 років), а також усіх жінок репродуктивного віку; зниження кількості абортів та захворювань, що передаються статевим шляхом; підвищення рівня використання сучасних контрацептивів; зниження материнської смертності та смертності новонароджених. Для цього організують професійне навчання, проведення семінарів та конференцій, закупівлю та безкоштовне розповсюдження в регіонах України контрацептивів; придбання діагностичного обладнання та повсякденних матеріалів для регіональних центрів планування сім'ї, випуск інформаційних та навчальних матеріалів з питань репродуктивного здоров'я, у першу чергу розрахованих на молоду аудиторію. З метою підвищення ефективності управлінських рішень, розробляють та впроваджують менеджмент-інформаційну систему для закладів охорони репродуктивного здоров'я. Усі ці заходи реалізуються спільно з Міністерством охорони здоров'я та Державним Центром соціальних служб для молоді.

Як позитивний досвід діяльності ФН ООН в Україні, було, створено діючу модель взаємодії міжнародних установ з урядовими та неурядовими організаціями, а також з іншими агенціями системи ООН, такими як Програма Розвитку ООН (UNDP), Дитячий Фонд ООН (UNICEF), Програма ООНСНІД (UNAIDS), з Агенцією з міжнародного розвитку США (USAID), Британською Радою, міжнародними неурядовими організаціями.

Метою демографічної політики в Україні є поступова стабілізація чисельності населення і формування передумов наступного демографічного зростання.

Завдання демографічної політики сучасної України є такими:

1) *у сфері зміцнення здоров'я та збільшення очікуваної тривалості життя:*

- збільшення очікуваної тривалості життя населення за рахунок поліпшення якості життя, зниження передчасної, смертності, зокрема такої, якої можна запобігти, у першу чергу, в дитячому віці, серед підлітків і осіб працездатного віку;
- поліпшення репродуктивного здоров'я населення;
- збільшення тривалості здорового (активного) життя, шляхом скорочення захворюваності, травматизму й інвалідності;
- поліпшення якості життя хронічно хворих та інвалідів, через надання їм умов для реалізації наявного потенціалу здоров'я;

2) *у сфері стимулювання народжуваності та зміцнення родини:*

- створення передумов для підвищення рівня народжуваності шляхом поступового переходу від переважно малодітного до середньодітного типу репродуктивної поведінки родин;
- усебічне зміцнення інституту родини як форми найбільш раціональної життєдіяльності особистості та її нормальної соціалізації;
- створення умов для самореалізації молоді;
- соціальний захист і матеріальне заохочення відповідального батьківства;

3) *у сфері міграції і розселення:*

- регулювання імміграційних потоків з метою створення діючого механізму міграційного заміщення природного збитку населення України;
- створення умов для скорочення еміграційного відтоку, який призводить до скорочення науково-технічного, інтелектуального та творчого потенціалу населення країни.

Стратегічне значення демографічного фактора має безпосереднє значення для майбутнього розвитку держави, наголошувалося в посланні Президента України до Верховної Ради України. Тому у практику державного управління необхідно запровадити принципи орієнтації розвитку країни, передусім на інтереси населення та сім'ї, на забезпечення умов їх усебічного розвитку й реалізації. Центральну роль у цьому мають відігравати:

- подолання бідності, запобігання розвитку хронічної та успадкованої бідності на основі зростання доходів та рівня життя всього населення;
- глибоке реформування сфери праці, оскільки саме тут формуються провідні важелі репродуктивних і міграційних настанов, віталістичної поведінки, здорового способу життя;
- забезпечення ефективної зайнятості, яка має стати надійною гарантією нале-

жного рівня життя не тільки для самого працюючого, а й для його утриманців.

Завдання Кабінету Міністрів України та місцевих органів влади:

- гарантувати належне фінансування та виконання існуючих програм реформування системи охорони здоров'я населення;
- забезпечити повну й ефективну імунізацію дітей та підлітків; відновити практику профілактичних оглядів населення;
- вжити результативних заходів щодо запобігання поширенню таких соціальних захворювань, як туберкульоз і ВІЛ/СНІД;
- розробити та запровадити комплекс заходів щодо поліпшення умов праці з дотриманням вимог її охорони;
- сприяти створенню професійних пенсійних фондів і перенесенню на них обов'язків фінансування дострокових пенсій, підставою для яких є праця у шкідливих та тяжких умовах;
- забезпечити зменшення кількості ДТП і зниження смертності від них;
- задовольнити якісною питною водою все населення країни (незалежно від місця проживання);
- утворити дієві механізми, які б істотно обмежили можливості надходження до торговельної мережі та підприємств громадського харчування неякісних продуктів, виготовлених з порушенням технологічних вимог, та їх реалізації з порушенням терміну їх використання тощо;
- з метою скорочення масштабів паління та надмірного вживання алкоголю заборонити рекламу паління та алкоголю, установити дієвий контроль за продажем алкогольних та тютюнових виробів неповнолітнім, розвивати пропаганду та економічне стимулювання здорового способу життя.

Поліпшення умов розвитку сім'ї та дитородної функції населення

Заходи, спрямовані на підвищення народжуваності, диференціюються залежно від характеру та терміну їх реалізації. В економічній сфері необхідно:

Кабінету Міністрів України:

- поступово підвищити розміри допомоги сім'ям на дітей до рівня мінімальної заробітної плати;
- під час реформування системи оплати праці в бюджетній сфері передбачити в її складі витрати на виховання здорових дітей та їхню освіту.

Місцевим органам влади:

- забезпечити подальший розвиток системи надання житлових і споживчих кредитів молодим сім'ям із частковим їх погашенням при народженні дитини;

- сприяти модернізації та розвитку на якісно новому рівні системи дитячого дошкільного виховання та ранньої освіти дітей, підвищенню якості обслуговування, використанню нових форм організації роботи на засадах різних форм власності.

Пом'якшення негативних наслідків процесу старіння

Основним завданням у цій сфері має бути максимально повне використання життєвого досвіду літніх людей, створення для них умов гідного життя. Проведення такого важливого заходу, як реформування пенсійної системи, є недостатнім для вирішення проблеми. У зв'язку із цим доцільно:

Верховній Раді України:

- прийняти весь комплекс законодавчих актів щодо запровадження в повному обсязі реформи системи пенсійного забезпечення;
- передбачити можливості захисту права на працю впродовж перших п'яти років пенсійного віку за умови відкладення права отримання пенсії.

Кабінету Міністрів України та місцевим органам влади:

- створити належну систему соціального обслуговування осіб похилого віку та забезпечити його доступність незалежно від місця проживання;
- сприяти підтримці здоров'я в старості; забезпечити доступність якісної діагностики та лікування;
- передбачити підготовку фахівців з геронтології й запровадження відповідних посад у лікувальних закладах;
- залучити засоби масової інформації до подолання стереотипу літньої людини як безпорадного, нездібного до творчого процесу споживача суспільних ресурсів, створювати й підтримувати в суспільстві імідж літньої людини як творчого носія потужного інтелектуального та духовного потенціалу.

Міграційна політика

За умов практичного вичерпання потенціалу демографічного зростання чи не єдиною можливістю збільшення загальної кількості населення України залишається активна міграційна політика. Саме міграційний приплив може компенсувати природне зменшення населення і забезпечити збалансування статеві-вікової структури населення. Однак демографічний дефіцит в Україні настільки значний, що за масштабів міграції, необхідних для його покриття, може виникнути небезпека порушення єдності та внутрішньої рівноваги суспільства, труднощі взаємоадаптації корінного й прибулого населення. Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми є імміграція етнічних українців, вихідців з України інших національностей.

Крім того, досягненню цієї мети сприятиме створення умов для повернення працівників-мігрантів на батьківщину шляхом захисту їхніх прав на роботу за кордоном, працевлаштування та започаткування малого бізнесу на батьківщині. Необхідно вирішувати проблему скорочення міграційного впливу населення України за кордон. Це сприятиме не тільки і навіть не стільки зменшенню депопуляції, скільки забезпечить поліпшення якісних характеристик населення.

На часі також запровадження інтеграційних програм для різних категорій іммігрантів, розробка механізмів легалізації частини іммігрантів на гуманітарних підставах, формування в суспільстві толерантного ставлення до мігрантів, постійний моніторинг, глибокі наукові дослідження міграцій. У зв'язку із цим необхідно:

Верховній Раді України: вивчити питання щодо участі України в міжнародних механізмах захисту прав працівників-мігрантів, приєднатися до відповідних конвенцій МОП, статей Європейської Соціальної Хартії (оновленої) та ратифікувати цей документ;

Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України: забезпечити розробку та прийняття Державної міграційної програми, де передбачити, зокрема, заходи щодо сприяння репатріації етнічних українців і депортованих народів, розробити програму інтеграції біженців в українське суспільство, удосконалити відповідні статті законодавства;

Кабінету Міністрів України:

- інтенсифікувати зусилля щодо підписання угод про працевлаштування з країнами – споживачами української робочої сили, у т. ч. про сезонне працевлаштування, стажування тощо;
- активізувати захист інтересів громадян України за кордоном шляхом упровадження спеціальних посад у дипломатичних та консульських представництвах за кордоном у країнах призначення мігрантів, створення спеціальних приймалень, забезпечення юридичних консультацій.

Інформаційне та наукове забезпечення демографічної політики

Формування національної демографічної політики потребує надійної інформаційної бази. Вона необхідна для дослідження демографічних процесів і чинників, що зумовлюють їхню динаміку. Без її результатів неможливо створити надійні наукові підвалини демографічної політики. Це потребує здійснення таких кроків:

Кабінету Міністрів України: розширити програму записів актів громадянського стану і програму їхньої розробки для того, щоб поточна демографічна статистика в поєд-

нанні з даними Всеукраїнського перепису населення стала надійною інформаційною базою дослідження проблем демографічної кризи та розробки заходів демографічної політики;

Кабінету Міністрів України, Національній академії наук та Держкомстату:

- налагодити постійний моніторинг демографічних процесів;
- розгорнути діяльність новоутвореного Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, надавши необхідне приміщення, та розширити масштаби демографічних досліджень, забезпечити необхідний науковий супровід демографічної політики, здійснювати розробку пропозицій щодо вдосконалення заходів активізації національної демографічної політики, проводити демографічну експертизу законодавчих і нормативних змін, систематично розробляти демографічні прогнози;
- провести узагальнення матеріалів Всеукраїнського перепису населення 2001 р.;
- забезпечити систематичне висвітлення в засобах масової інформації розвитку демографічних, зокрема міграційних процесів, становища біженців та мігрантів тощо.

IV. Висновки

Незважаючи на певні позитивні зрушення, демографічна ситуація в Україні залишається складною. Відсутні об'єктивні підстави призупинення існуючої тенденції скорочення загальної чисельності населення. У цій ситуації напрями демографічної політики держави мають спрямовуватися передусім на підвищення рівня та поліпшення якості життя населення. Акценти варто робити не на кількісних, а на якісних параметрах демографічного відтворення. Необхідно сконцентрувати зусилля на вирішенні поточних і стратегічних завдань – економічному забезпеченні відтворення населення, належному соціальному захисту сімей з дітьми та осіб похилого віку, поліпшенні екологічної ситуації, зниженні виробничого та побутового (передусім, пов'язаного з транспортом) травматизму, популяризації здорового способу життя (зниженні масштабів тютюнопаління, особливо серед молоді, формуванні культури вживання алкогольних напоїв), забезпеченні доступності якісної медичної допомоги та освіти, що, зрештою, стане вагомим підґрунтям для переходу до сучасного режиму відтворення населення й підвищення тривалості повноцінного активного його життя. У результаті проведення в Україні роботи, спрямованої на поліпшення демографічної ситуації, повинна стабілізуватися чисельність населення за рахунок збільшення середньої тривалості життя, підвищення в перспективі показників народжуваності, зниження показників смертності населення. Покращиться структура ро-

зміщення продуктивних сил, що, безсумнівно, вплине на показники соціально-економічного розвитку України.

Література

1. Демографія : учебник / [под общ. ред. Н.А. Волгина]. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : РАГС, 2007. – 440 с.
2. Муромцева Ю.І. Демографія : навч. посіб. / Ю.І. Муромцева. – К. : Кондор, 2009. – 300 с.
3. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. / [за ред. Е.М. Лібанової]. – К. : УЦРС, 2006. – 138 с.
4. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 року. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 879 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=879-2006-%EF>.
5. Гріненко А.Ю. Пріоритетні напрями регіональної демографічної політики / А.Ю. Гріненко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/portal/chem_biol/nvnau/2010_154_2/10gai.Pdf.

Часник Г.В. Необхідність демографічної політики в Україні та пріоритетні напрями її проведення

Анотація. У статті автором висвітлено сучасний стан демографічних процесів в Україні. Виявлені чинники, які зумовлюють проблемні аспекти формування сучасної соціально-демографічної ситуації в країні. Обґрунтовано необхідність запровадження у практику державного управління принципів орієнтації розвитку країни на інтереси населення та сім'ї, на забезпечення умов їх усебічного розвитку та реалізації. Запропоновані пріоритетні напрями державної політики в демографічній сфері.

Ключові слова: демографічна політика, демографічні процеси, міграційна політика, народжуваність, смертність, соціально-економічний розвиток, тривалість життя.

Часнык А.В. Необходимость демографической политики в Украине и приоритетные направления ее проведения

Аннотация. В статье автором раскрыто современное состояние демографических процессов в Украине. Выявлены факторы, обуславливающие проблемные аспекты формирования современной социально-демографической ситуации в стране. Обоснована необходимость внедрения в практику государственного управления принципов ориентации развития страны на интересы населения и семьи, обеспечение условий для их всестороннего развития и реализации. Предложены приоритетные направления государственной политики в демографической сфере.

Ключевые слова: демографическая политика, демографические процессы, миграционная политика, рождаемость, смертность, социально-экономическое развитие, продолжительность жизни.

Chasnyk G. Necessity of the demographic policy in Ukraine and priority directions of its realization

Annotation. The current state of demographic processes in Ukraine is investigated in the article. The factors causing problem aspects of formation of a modern socially-demographic situation in the country are revealed. The necessity of introducing principles of orientation of country development on the population and family interests, on maintenance of conditions of their all-around development and realization is proved. Priority directions of a state policy in demographic sphere are offered.

Key words: the demographic policy, demographic processes, the migratory policy, birth-rate, death-rate, socially-economic development, life expectancy.

УДК 354

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Шостак С.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

Особливістю сучасного етапу господарського розвитку є формування концепції про тісний взаємозв'язок між економічним та екологічним добробутом, ця проблематика визначає принципові умови нормального функціонування кожної людини (і держави в цілому). Екологічна економіка спрямована на створення наукових основ концепції стійкого екологічно-економічного розвитку, а її практичне значення виражається в створенні нових обґрунтованих чітких рекомендацій з раціонального використання природних ресурсів та збереження навколишнього середовища життя людського суспільства. У міру інтенсифікації промислового виробництва, розвитку сільського господарства та промисловості, втручання людей призводить до порушення механізму функціонування екосистем.

Вирішення екологічно-економічних проблем досліджувались у працях О. Мордвінова, О. Царенка, І. Андрощука, О. Павленка, Т. Грушева, М. Хвесик, Ю. Хвесик, І. Ляшка, В. Голян.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні аспекти екологічного законодавства зарубіжних країн щодо охорони навколишнього природного середовища.

III. Результати

На сьогодні наша країна знаходиться на стадії розвитку нової стратегії управління природокористування й охорони навколишнього природного середовища.

Зараз екологічні наслідки стають перешкодою для майбутнього економічного розвитку. Такі дослідження нерозривно пов'язані з політикою та управлінням.

Система адміністративних заходів, чисто символічних штрафів за порушення стану довкілля не призвела до його покращення.

Наприкінці ХХ ст. у більшості країн світу сформувався механізм управління захистом навколишнього середовища. Він відзначився високим організаційним рівнем, гнучким управлінням та застосуванням адміністративно-правових методів у поєднанні з фінансово-економічним стимулюванням, активним використанням найновіших досягнень науково-технічного прогресу [1, с. 43].

На разі вони мають значний досвід щодо стимулювання раціонального природокористування й охорони навколишнього середовища. У деяких країнах уряди спрямували матеріально-фінансові, науково-технічні ресурси на вирішення завдань охорони довкілля для досягнення певних результатів у цьому напрямі. Державне регулювання стану навколишнього середовища має значний вплив на економічну діяльність і технічний розвиток практично всіх виробничих галузей.

Такі країни, як США, Франція, ФРН, Японія прийняли спеціальні законодавчі акти про національну політику в галузі охорони навколишнього середовища.

У США, наприклад, на початку 1970-х рр. були прийняті законодавчі акти щодо охорони навколишнього середовища, основою яких став закон про законодавчу політику у сфері охорони навколишнього середовища. Законодавча діяльність, спрямована на раціоналізацію використання природних ресурсів, поліпшення екологічної ситуації в населених пунктах та підвищення стандартів якості життя.

Система управління охороною навколишнього середовища в США передбачає три рівні: Національне агентство з охорони довкілля, створене в 1970 р., центральні агентства штатів та місцеві природоохоронні агентства. Основним органом федерального уряду є агентство з охорони довкілля, що координує діяльність усіх федеральних міністерств та відомств країни і виконує переважно регулятивні функції: регулювання якості довкілля стосовно всіх галузей промисловості, зокрема ядерного виробництва, через розробку відповідних стандартів, загальна координація федеральної природоохоронної діяльності, оцінювання ефективності різних заходів у сфері охорони довкілля.

Щодо структури агентства з охорони довкілля, яка сприяє повноті охоплення та комплексності вирішення проблемних питань у галузі екологічного управління США, то вона спирається на спеціальні підрозділи нагляду за небезпечними об'єктами навколишнього середовища; виділення спеціальної групи підрозділів, орієнтованих на надзвичайні ситуації; структурування, яка передбачає формування підрозділів: запобігання забруднен-

ням, оцінюванню впливу на здоров'я, контролю за виконанням законодавства.

Вдалим є досвід США щодо побудови системи управління природокористуванням у країні, вона передбачає наявність трьох рівнів: національної агенції з охорони навколишнього середовища, центральних агенцій штатів, місцевих природоохоронних агенцій. У США крім федеральних законів і державних програм широко практикується прийняття законодавчих актів в окремих штатах.

У Японії одним із пріоритетних питань є охорона довкілля. Японія почала формувати законодавство в галузі навколишнього середовища ще на початку 70-х рр. XX ст. Основний закон щодо боротьби із забрудненням навколишнього середовища, який був прийнятий у 1964 р., склав юридичну та методологічну базу для подальшого формування законодавства в галузі охорони довкілля. Механізмом охорони природи в Японії є: широке використання передових технологій і новітніх досягнень у галузі її охорони, значне поширення програмно-цільового управління, активна участь у вирішенні глобальних екологічних проблем. Органом управління, що займається питаннями навколишнього середовища, є Управління з питань довкілля, воно засноване в 1971 р. як міністерство, що здійснює планування основних напрямів державної політики щодо охорони довкілля, розробку проектів екологічних законів, стандартів, нормативів, координацію всіх природоохоронних заходів.

Японія розробила найжорсткіші у світі санітарно-гігієнічні стандарти якості води, впроваджені вимогливі стандарти озеленення новобудов, затінювання, перешкод радіохвилями, ведеться контроль за виробництвом фреонів [10, с. 486].

На початку 1980-х рр. у регулюванні економіки більшості західних країн і в механізмі природокористування сталися істотні зміни, за яких послабився державно-адміністративний вплив на приватні фірми, щодо природоохоронних заходів та економічних варіантів у розв'язанні екологічних проблем.

Таким чином, вищезазначені держави створювали умови для діяльності підприємств з метою якісного збереження природного навколишнього середовища. Усі економічно розвинуті країни створювали широкий комплекс законодавчих актів та правових інструментів з охорони навколишнього середовища, які постійно вдосконалюються, але основна увага спрямована на правові та адміністративні методи охорони природи, та економічні важелі.

У багатьох країнах світу в кінці XX ст. були прийняті закони, які створювали національну політику у сфері охорони навколишнього середовища. У цих законах було закріплено загальні принципи й цілі діяльності державних органів, які мали забезпечити певну однорід-

ність законодавства, яке визначало основні напрями діяльності, а також різноманітні форми стимулювання раціонального використання природних ресурсів, наприклад, на заготівлю лісу, видобуток підземних корисних копалин.

У країнах з розвинутими ринковими відносинами економічні методи спрямовані на примусове обмеження забруднювачів, які включають: платежі за погіршення якості природних умов; платежі за викиди; захоронення або розвезення забруднюючих речовин; екологічні податки; штрафні санкції, компенсаційні виплати за порушення екологічного законодавства.

На початку 1990-х рр. після політичних змін нові незалежні держави колишнього Радянського Союзу – Східної Європи, Кавказу й Центральної Азії (країни СЄКЦА) – розробили екологічну політику та національні програми діяльності з охорони навколишнього середовища (НПДОНС). Головна мета цих нових програм – визначення загальних рамок політики для охорони навколишнього природного середовища з урахуванням процесів політичних, економічних і соціальних змін, які вони пережили. Ці нові програми мали комплексний характер і використовувались для різноманітних цілей: створення інформаційної бази, розробка принципів нової політики і розробка нових інструментів політики й інститутів.

У 1990-х рр. у деяких країнах колишнього Радянського Союзу була впроваджена система платежів за забруднення.

Система платежів певною мірою сприяє зменшенню забруднення, хоча тарифи платежів за забруднення залишаються занадто низькими, тому підприємства віддають перевагу збільшенню викидів аніж зменшенню забруднення навколишнього середовища.

Після розпаду Радянського Союзу в 1991 р. законодавча база СРСР була використана фактично як модель для подальшої розробки й упровадження економічних інструментів для захисту навколишнього середовища та управління природними ресурсами в усіх країнах СЄКЦА.

Усі високорозвинуті країни світу визначили значну необхідність не тільки в теоретичному обґрунтуванні, а також у здійсненні практичних кроків у формуванні та фінансуванні екологічної політики, яка дає можливість якісного збереження навколишнього природного середовища, раціональне використання реальних і потенційних природних ресурсів, подальшої підтримки екологічної рівноваги в природі та для забезпечення розвитку економіки суспільства.

Україна на сьогодні має постійні екологічні проблеми, такі як: кислотні дощі, руйнування озонного екрана, глобальне потепління, накопичення відходів, особливо токсичних та радіаційних, зниження біологічного потенціала

лу суспільства. Аварія на Чорнобильській атомній електростанції в 1986 р. з її величезними медико-біологічними наслідками спричинила в Україні ситуацію, що наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи.

Із переходом України до регульованої ринкової економіки виникла необхідність змін пріоритетів у здійсненні регулювання природокористування та екологічної функції держави взагалі.

Процес переходу до демократії та ринкової економіки привів до змін в економічній, соціальній і політичній сферах у країнах СЄКЦА. Була прийнята комплексна реформа законодавства, яка включає реформу екологічного законодавства, і на сьогодні перед країнами СЄКЦА постає завдання завершення такої реформи. Досягнення реформи включають створення комплексної законодавчої бази для охорони навколишнього середовища і впровадження ринково-орієнтованих і демократичних принципів у законодавство усіх країн СЄКЦА.

Система, в якій практично всі нові проекти повинні проходити процес оцінювання впливу на навколишнє середовище (ОВНС), яке може створити певне навантаження на адміністративні ресурси, яке, у свою чергу, призведе до зниження ефективності системи, оскільки органи природоохорони будуть приділяти менше уваги кожному процесу оцінювання через обмеження ресурсів державного управління захисту навколишнього природного середовища.

Виходячи з вищевикладеного, економічний механізм природокористування є принциповим, оскільки практично не існує вітчизняних і зарубіжних відповідних досліджень у галузі економіки природокористування. Досвід зарубіжних країн свідчить, про те, що в перспективі розвиток ринкових відносин і конкуренції призведе до значного підвищення рівня використання природних ресурсів, що у свою чергу призведе до стимулювання енерго- і ресурсозбереження, структурної перебудови економіки України, що дасть змогу суттєво зменшити рівень забруднення довкілля.

Наша держава з перших днів незалежності бере активну участь у міжнародних природоохоронних заходах і реалізації екологічних програм та проектів. Міжнародне співробітництво в галузі охорони навколишнього природного середовища посідає важливе місце в зовнішньополітичному курсі України, яке здійснюється через Програму з охорони навколишнього середовища, у межах своїх повноважень Міністерства, що здійснює ряд функцій, які випливають з покладених на них завдань.

У березні 1998 р. Верховна Рада України затвердила "Основні напрями державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів забезпечення екологічної безпеки", в якій проголошено

довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем в Україні.

За роки незалежності було практично створене нове природоохоронне законодавство: Земельний Кодекс України (1992 р.), Лісовий Кодекс України (1994 р.), Водний Кодекс України (1995 р.) 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 відходи" (1998 р.), "Про рослинний світ" (1999 р.) та інші.

В Україні формується національна правова база, якою регламентується ставлення людини до природного середовища, яка забезпечить охорону навколишнього середовища та природних ресурсів в інтересах нинішнього та наступних поколінь.

Міжнародна екологічна співпраця в галузі охорони довкілля розпочалася в 50–60 рр., коли були підписані перші угоди між країнами про охорону Світового океану від забруднень нафтопродуктами, охорону природи й природних ресурсів. Протягом останніх 40 років під егідою ООН було створено десятки органів, центрів і програм з охорони довкілля, а саме:

- Міжнародна програма МАБ ("Людина і біосфера") (1970 р.);
- ЮНЕП (Програма міжнародної співпраці з проблеми природного середовища) (1972 р.);
- ВООЗ (Всесвітня організація охорони здоров'я);
- МКОСР (Міжнародна комісія з охорони довкілля та розвитку);
- ЮНІСЕФ (Дитячий фонд ООН);
- АМО (Всесвітня метеорологічна організація);
- Світовий фонд дикої природи;
- Міжнародна спілка охорони природи;
- Міжнародні організації ЮНЕСКО.

Головною проблемою безпечної життєдіяльності людства в планетарному масштабі й безпеки кожної людини є зміна клімату. Глобальне потепління внаслідок парникового ефекту вже зараз має негативні наслідки для найбільш уразливих частин Земної кулі.

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.

Україна є членом провідних міжнародних організацій, діяльність яких пов'язана з вирішенням глобальних і регіональних проблем, охорони довкілля (ЮНЕП, ЮНЕСКО, ВООЗ та ін.).

Активною учасницею міжнародних організацій у діяльності Економічної комісії, насамперед з її Комітетом з екологічної політики пов'язаних з охороною довкілля завжди була Україна. Вона є учасником більше 20 міжнародних конвенцій стосовно охорони навколишнього середовища, та понад 10 двосторонніх угод з цих питань. Сьогодні активізували свою діяльність природоохоронні організації України – Товариство охорони природи, асоціація “Зелений світ”, численні екологічні центри, асоціації й фонди локального та регіонального масштабу.

З 2001 р. активним членом процесу “Довкілля для Європи” стала Програма Розвитку Об'єднаних Націй. Такий розвиток спрямований на допомогу країнам, що розвиваються та країнам з перехідною економікою, який сприяє сталому людському розвитку, інтеграція питань охорони навколишнього середовища до соціального та економічного розвитку в межах національного та регіонального співробітництва.

Наша держава була активним учасником Всесвітньої зустрічі глав держав V Пан'європейської конференції міністрів навколишнього середовища “Довкілля для Європи”, яка відбулася на теренах СНД у м. Київ, 21–23 травня 2003 р.

На сьогодні ряд еколого-економічних невирішених проблем призвів до глобальної катастрофи людства, що зумовлює спрямування дій усіх держав на вирішення екологічних проблем на міжнародному рівні.

Для країн з ринковою економікою поставило завдання перетворення адміністративної системи управління в галузі охорони навколишнього середовища, яка у свою чергу перетворила економічні регулятори для заохочення екологічного підприємства при збереженні державного контролю та нормування в цій діяльності.

Погіршення стану навколишнього середовища стало значно впливати на економічний розвиток та життєвий рівень населення, обмежувати можливість подальшого економічного та соціального розвитку великих промислових регіонів і міст. Вирішення економічних та екологічних проблем має здійснюватись одночасно. Впровадження нових технологій, яке забезпечить господарству зниження витрат, підвищення якості продукції, її конкурентоспроможність на міжнародному ринку й одночасно дістане отриманих результатів у взаємозв'язку господарства та природи.

Необхідно зазначити, що основні підходи з формування нової екологічної політики країни полягають у створенні нової системи управління природним захистом із залученням природоохоронних органів. Регулювання природокористування здійснюється на основі економічних методів, децентралізації управ-

ління охороною навколишнього середовища і розширення місцевого самоврядування. Важливим напрямом такої політики є формування нового правового й економічного механізму регулювання природокористування, що охоплює екологічні вимоги процедури оцінювання соціально-економічної ефективності прийнятих управлінських рішень.

Найефективнішими органами управління охороною навколишнього середовища у світі є зокрема такі:

- у США – Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища;
- в Японії – Управління охорони навколишнього середовища;
- у Франції – Міністерство з питань якості життя.

Органи управління США стежать за тим, щоб загальний вплив на природу не зростає. У 1992 р. в США був прийнятий закон про екологічні злочини, згідно з яким порушники караються штрафом до 25 тис. дол. США протягом декількох років за кожен день порушення. Комісія Сенату США розглянула понад 1000 справ про порушення законодавства, де було сплачено 333 млн дол. США [2, с. 90].

Застосування пільги в США спричинило збільшення внесків у природоохоронну техніку та нові технології.

Згідно з даними Агенства з охорони навколишнього середовища 54% інвестицій компаній окупилися протягом року, у 21% – через рік-два, і лише у 7% окупність капіталовкладень з метою очищення середовища становила понад чотири роки [2, с. 92].

Україна – одна з перших країн колишнього Радянського Союзу в законодавчому порядку почала реалізацію концепції платного природокористування. Більшість законів, які на сьогодні створені в Україні пов'язані з проблемами природокористування, в яких подаються економічні механізми здійснення екологічної політики, міжнародні угоди, більше 100 постанов та законодавчих актів.

У країнах Заходу регулювання охорони середовища супроводжується й підкріплюється системою економічного стимулювання.

Серед механізмів регулювання природокористування економічні механізми посідають особливе місце й відіграють важливу роль.

Економічний механізм (регулювання) природокористування взагалі призначений для правильного управління раціональним природокористуванням і екологічного регулювання.

З метою подальшого розв'язання проблемами навколишнього природного середовища найчастіше застосовуються спеціальні екологічні податки.

У багатьох країнах світу оподатковуються: викиди і скиди забруднюючих речовин; відходи виробництва й споживання; імпортові товари, що призводять до забруднення до-

вклля (нафтопродукти, отрутохімікати, товари, які були в ужитку тощо) [2, с. 93].

IV. Висновки

Міжнародна практика природокористування свідчить, що економічні методи екологічного регулювання є найбільш ефективними. Труднощі, які пов'язані з упровадженням механізму платного природокористування, збіглися з важкими соціально-економічними умовами перехідного періоду.

Система, яка пов'язана з довготривалою соціально-економічною кризою поєднується з екологічною кризою. Міжнародні організації свідчать про те, що необхідно терміново вдосконалити систему управління навколишнім середовищем у цих країнах, застосувати ефективний економічний механізм раціонального природокористування, та запровадити законодавчо-правовий механізм дотримання екологічної безпеки в усіх галузях господарської діяльності.

За прогнозами, до 2030 р. країни, які розвиваються, будуть забруднювати атмосферу більше, ніж Японія, Західна Європа та США разом.

Для правильного екологічного рішення, необхідно, щоб адміністрація створила фонди незалежної інформації, або визначила відповідальних спеціалістів.

У високорозвинутих країнах система регулювання природокористування є дуже гнучкою, та має значні переваги економічних важелів та інструментів, і саме вони мають бути головним орієнтиром для України.

Література

1. Грушева Т.І. Зарубіжний досвід та міжнародні аспекти управління природокористуванням / Т.І. Грушева // Менеджер. – 2007. – № 4 (42). – С. 192–198.

2. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : монографія / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 26.06.1991 р. № 1268-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16.06.1992 р. № 2457-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
5. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. № 2708-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
6. Про тваринний світ : Закон України від 03.03.1993 р. № 3042-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 18. – Ст. 192.
7. Про відходи : Закон України від 05.03.1998 р. № 36-37 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
8. Про рослинний світ : Закон України від 19.03.2009 р. № 1158-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 30. – Ст. 428.
9. Дорогунцев С.І. Екосередовище і сучасність. Природне середовище у сучасному вимірі : монографія / [С.І. Дорогунцев, М.А. Хвесик, Л.М. Горбач та ін.]. – К. : Кондор, 2006. – Т. 1. – 424 с.
10. Хвесик М.А. Економіко-правове регулювання природокористування / М.А. Хвесик, Л.М. Горбач, Ю.П. Кулаковський. – К. : Кондор, 2004. – 524 с.

Шостак С.В. Зарубіжний досвід державного регулювання природокористування й охорони навколишнього природного середовища

Анотація. У статті викладено результати аналізу існуючої системи та проблеми формування економічного механізму природокористування в зарубіжних країнах. Проаналізовано головні сфери, які потрібно наблизити до законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: економічний механізм природокористування, екологічне законодавство, екологічні податки, охорона навколишнього природного середовища, державна екологічна політика.

Шостак С.В. Зарубежный опыт государственного регулирования природопользования и охраны окружающей естественной среды

Аннотация. В статье изложены результаты анализа существующей системы и проблемы формирования экономического механизма природопользования в зарубежных странах. Проанализированы главные сферы, которые нужно приблизить к законодательству Европейского Союза.

Ключевые слова: экономический механизм природопользования, экологическое законодательство, экологические налоги, охрана окружающей естественной среды, государственная экологическая политика.

Shostak S. Foreign experience is government control of nature use and guard of natural environment

Annotation. In the article the results of analysis of the existent system, and problems of forming of economic mechanism of nature use, are expounded in foreign countries. Main spheres which need to be approached to the legislation of European Union are analysed.

Key words: economic mechanism of nature use, ecological legislation, ecological taxes, guard of natural environment, public ecological policy.

УДК 342.553

РОЗБУДОВА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНІЙ ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Шпортюк Н.Л.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентіві України

I. Вступ

Розбудова української державності за часів незалежності висуває велику кількість нових питань у галузі вирішення місцевих проблем. Справа в тому, що розвиток економічної і соціальної системи демократичної держави має спиратися на ініціативу населення різних територій, об'єднаного спільними місцевими інтересами. При тому місцева ініціатива має переплітатися з діями представників політичної влади, яка теж зацікавлена в позитивному вирішенні проблем забезпечення життєдіяльності населення регіонів, і потребує використання закордонного, переважно європейського, досвіду.

Спеціальних досліджень з цієї проблеми в польській та українській науці практично немає. За винятком кандидатського дослідження і кількох статей М. Марчука, прямо присвячених цій проблематиці, певні сюжети з розбудови територіального устрою в пострадянських країнах на прикладі Польщі та України знайшли відображення у працях вітчизняних дослідників Л. Беззубка, В. Борденюка, В. Журавського, В. Іванова, Д. Кольцова, В. Кравченко, Є. Мальто, М. Пітцика, В. Серьогіна, С. Телешуна, О. Ярмиша. Але їх праці, які фрагментарно висвітлюють вказану проблему, не утворюють цілісне уявлення про її сучасний стан. Це і підкреслює наукову і практичну актуальність цього дослідження.

II. Постановка завдання

Проаналізувати основні закономірності утворення територіальної основи місцевого самоврядування в Польщі та показати оптимальні шляхи адміністративно-територіальної реформи в Україні.

III. Результати

Слід вказати, що спроби українських законодавців утворити територіальну основу сучасного місцевого самоврядування спрямовані на творче запозичення і пристосування до українських реалій відповідного досвіду тих країн, які увійшли до Європейського Союзу. Серед них помітну роль відіграє Польща, яка за площею та кількістю населення є найближчою до нас. Вона вирішила за європейськими зразками питання адаптації власного законодавства до права

ЄС, у тому числі – у галузі децентралізації державного управління й надання самостійності органам територіальних громад у вирішенні місцевих справ [1]. Цього потребує й Україна, яка визнала юридичну чинність європейської Хартії місцевого самоврядування (Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97 – ВР). Цей акт проголошує встановлення європейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування на участь у вирішенні питань місцевого значення [2]. Хартія зобов'язала держави, які підписали її, гарантувати правову, адміністративну та фінансову автономію територіальних громад [3, с. 19; 4, с. 68; 5, с. 37].

На перший погляд, у нас є правова основа для побудови самоврядування за зразками Європи, адже діє територіальна громада. Нею визнається сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. У широкому розумінні територіальна громада є складним соціальним явищем, за яким визнається таке: 1) демографічна ознака, за якою громадяни реалізують через органи самоврядної влади місцеві інтереси; 2) територіальна ознака, відповідно до якої визначається простір у певних кордонах, де реалізується локально-територіальний характер самоврядування. Усе це начебто наближає наші громади до європейських, зближує Україну з Польщею у цій галузі суспільного життя. Але в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" вказано, що крім права від територіальної громади необхідна й реальна здатність вирішувати питання місцевого значення. Цей факт викликає ряд проблем, оскільки концепції місцевого управління і самоврядування мають бути підкріплені заходами щодо побудови територіальної основи громад, чого в Україні не зроблено [6]. Існуюча система територіальної організації влади неефективна, що може призвести до негативних соціально-економічних і політичних результатів унаслідок дуалізму виконавчої влади та місцевого самоврядування на обласному і район-

ному рівнях, закладених у Конституції та законодавчих актах України, дублювання повноважень органів виконавчої влади і самоврядування, слабкості економічної основи громад. Це призводить до занепаду територій і не сприяє пошуку громадами власних економічних механізмів сталого розвитку. Між іншим, у країнах ЄС відбувся розвиток субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, визнаних принципами державної політики.

Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері країн ЄС спричинили появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту, серед яких виділяється теорія соціального обслуговування. Муніципалітети оголошено інструментами соціального обслуговування в інтересах усіх класів суспільства. Виконання таких завдань потребує реформування територіальної організації як основи самоврядування в багатьох державах [7, с. 253–257]. І це є важливим для Польщі та України. Новий соціальний тип цих держав вимагає зміни територіального устрою й великих адміністративних реформ. Ці реформи мають позитивні результати в Польщі, але захлинулися в нашій країні, оскільки державна влада всіма засобами намагається зберегти контроль за територіальними спільнотами громадян, що не прийнятно для ЄС, де комунам надано самостійність з урахуванням їх історичної, економічної й культурної специфіки, що визначило успіх польської реформи територіального устрою, зате проігноровано нашим політикумом. Створюється враження, що політиків не турбує те, що українська територія “зліплена” за радянську добу з таких земель, де були різні політичні, економічні й соціальні системи, закріплені різними системами права (польського, румунського, угорського та чесько-словацького). І наші громади мають обмежену здатність реалізовувати свої права, оскільки Україна є унітарною державою, де ліквідовані місцеві особливості, вироблені протягом історичного розвитку [8; 9].

Після встановлення державної незалежності України були проведені організаційні заходи зі скасування радянської системи представницьких органів влади. Проте з появою незалежної України, в її законах не закріпили визначення цієї держави як буржуазної, і на рівні свідомості пересічних громадян відсутні уявлення щодо відмінностей соціальних типів українських держав – УРСР й України.

Курс СРСР на індустріалізацію і побудову “соціалістичних містечок” призвів до того, що поняття “місцеве самоврядування” викреслили з наукового лексикону, а в практиці управління це явище замінили на державне управління на місцях. Воно було добре

обґрунтованим, але вкрай централізованим, що стало причиною економічної слабкості держави радянського типу. Зрештою, це і призвело до ліквідації панування однієї ідеології та появи різноманітних форм власності, у тому числі – муніципальної, що потребувало повної зміни основ конституційного устрою в Україні. І зусилля України підтримуються ЄС, що засвідчили сумісні наукові видання з проблеми наших і європейських авторів – “Україна на шляху до Європи” (2001 р.) та “Україна на шляху європейської інтеграції. Науково-практичний збірник матеріалів” (2003 р.).

Досвід ЄС у розвитку місцевого самоврядування, уособлений у практиці державного будівництва Третьої Речі Посполитої, цікавий тим, що адміністративні реформи в Європі призвели до зміцнення муніципалітетів унаслідок зменшення їх кількості, а це викликало зміни структур територіального поділу та отримання органами самоврядування кожного рівня чітких та широких повноважень. Стратегія європейців спрямована на розширення регіональної автономії та впровадження провідної ролі представницьких органів місцевих спільнот, що чітко висвітлюється у польській адміністративній реформі [11, с. 21–22].

Напередодні реформ у Польщі розпочалася програма спеціальних досліджень “Регіональний розвиток – місцевий розвиток – територіальне самоврядування”, проведені за допомогою ЄС. Становлення нового адміністративно-територіального устрою у постсоціалістичний період вимагало розбудови самоврядування на рівні воєводства й повіту та деталізації його повноважень на ґмінному рівні [12, с. 98–110]. І в пострадянській Україні йшли пошуки потрібного самоврядування і відповідного територіального устрою на засадах, проголошених творцями громадівської та державницької теорій. Елементи громадівської теорії лягли в основу концепції самоврядування, закріпленої в Конституції України, але сама теорія не могла бути реалізованою. Прихильність наших політиків до громадівської теорії спричинила багато не розв’язаних проблем державотворення, тоді як європейське місцеве самоврядування спирається на державницьку теорію [13, с. 9]. Це пов’язано з тим, що громадівська теорія базується на генетичних особливостях самоврядування таких держав, де протягом століть функціонують муніципальні органи.

Специфіка польських реформ самоврядування і територіального устрою доводить, що суспільно-державний характер інституту локальної демократії робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Реформа місцевого самоврядування стала одним з

пріоритетів першого посткомуністичного уряду [14, с. 261–262]. Інтенсивна підготовка дала змогу прийняти в березні 1990 р. новий Акт про місцеве самоуправління й провести у травні 1990 р. вибори до місцевих урядів. Реформа запровадила виборні уряди на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Таке вирішення нагальних проблем створення системи польської локальної демократії, яка врахувала західний демократичний досвід, було перехідним, тимчасовим. Саме тоді навіть найзапекліші демократи “західного розливу” добре розуміли (на відміну від деяких українських політиків, які беруть участь у процесі переходу від тоталітарної державності до демократичної і правової), що має діяти вже згаданий принцип необхідної функціональності вирішення проблеми. Існування 49 невеликих регіонів, які за традицією навіть у комуністичних керівників Польщі мали назву воєводств, вимагав модифікації, але не одразу, оскільки спочатку слід було домогтися від західних кредиторів ще комуністичного уряду, щоб вони списали мегаборг Польщі в розмірі 120 млрд дол. І тільки після досягнення такої мети (на що Україна може не розраховувати) можна було перейти до перетворення державності (у тому числі на рівні локальної демократії) за зразками, досягнення яких гарантує вступ до ЄС. Як перша умова вирішення проблеми мала здійснитися реформа адміністративно-територіального устрою Польщі, котра відроджувала демократичну (тобто буржуазну) державність.

Головним “будівельним матеріалом” системи територіального самоврядування мала стати гміна, виступаючи одночасно і як територіальна одиниця (міська чи сільська), і як територіальна корпорація (союз, об’єднання громадян) постійних жителів окремої території. Самоврядування було утворено лише на одному рівні – у гмінах. На рівні воєводства законодавство передбачало утворення самоврядного сеймику, а також діяльність одноособового органу загальної адміністрації – воєводи. Сеймик являв собою форму представництва гміни в масштабі воєводства. При цьому в польському законодавстві доби переходу від економічної та соціальної державності радянського типу відсутні будь-які приписи щодо обов’язку воєводи починати будь-які дії у зв’язку з адресованими йому пропозиціями зі сторони сеймику чи висловлення оцінки його діяльності депутатами представницького органу місцевої влади.

Закон “Про територіальне самоврядування” від 8 березня 1990 р. виходив з необхідності створення конструкції, що визна-

чатиме домінуючою у вирішенні публічних питань локального характеру компетенцію гміни, але це мало тоді лише теоретичний характер. При тому поділ компетенції у вирішенні локальних справ між гміною та урядовою адміністрацією був проведений у загальному вигляді із встановленням обмеженого обсягу децентралізації влади. І проблеми суто локального характеру залишилися у віданні центральної адміністрації, воєвод і районів. Таким чином, позитивні аспекти у здійсненні самоврядних перетворень розмивалися відсутністю чіткого розмежування компетенції між органами самоврядування та центральної адміністрації.

Ясно, що з перехідною системою територіального устрою, на якій мало формуватися перехідне за своїм характером місцеве самоврядування, Польща не могла вступити до ЄС. Для засновників Третьої Речі Посполитої було важко пристосувати країну до європейських вимог, зберігаючи національні традиції державотворення. Про Магдебурзьке право ніхто з польських державознавців і не згадував, так само як і про адміністративно-територіальний устрій, притаманний цій країні між двома світовими війнами, оскільки тодішній політичний режим був диктаторським. А закони 1990 р. не спрямовували Польщу на шлях демократії та створення самоврядування європейського зразка. Перехідні уряди Р. Белецького й Я. Ольшевського не втілили в життя положення тих законів, у яких йшлося про щось подібне до “локальної демократії” цивілізованої Європи. І тут не буде зайвим вказати, що подібна ситуація чекає на Україну, якщо їй можна буде увійти до ЄС. Про це свідчить наша історія, адже на зразки самоврядування Європи спирався М. Драгоманов, коли створював працю “Історична Польща і великоруська демократія”. Він бажав, щоб у вільній і незалежній Україні діяли такі принципи локальної демократії: врахування національних особливостей країни; самоуправління громад і областей; свобода складових народів; взаємозалежність політичної свободи і самоврядування. Драгоманов також детально обґрунтовує ідею децентралізації державного управління в проекті “Вільної Спільки”, який, на жаль, мало цікавить сучасних політиків і науковців України. Лише на парламентських виборах 1997 р. у Польщі перемогли політичні сили, що подбали про появу реформаторського уряду, який розпочав побудову нового територіального самоврядування. Звідси й випливало утворення близького до європейського адміністративно-територіального устрою Польщі [15, с. 3–4].

Майже подібна ситуація виникла в Україні після набуття нею державного суверенітету й незалежності. 12 вересня 1991 р. Верховною Радою було прийнято Закон

“Про правонаступництво України”. Цей закон розв’язав питання стосовно території, населення, правової й державотворчої спадщини нової Української держави, яка оголосила про перехід до неї прав і обов’язків УРСР. Досить ускладнено відбувався процес утворення місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Верховна Рада Законом від 12 березня 1992 р. вивела місцеві ради із системи органів державної влади і надала їм статус органів місцевого самоврядування. Разом з тим передбачалось надання виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад певних повноважень, делегованих державою. У лютому 1994 р. було прийнято Закон “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, яким було скасовано інститут представників Президента на місцях і надано більшої самостійності муніципальним органам влади. У новій редакції цього закону від 28 червня 1994 р. виконкоми відповідних рад отримали право виконувати одночасно й функції місцевих органів виконавчої влади, а на голів відповідних рад було покладено також функції голів місцевих державних адміністрацій [16, с. 630–631, 638]. А далі особливості місцевого самоврядування, заснованого на певному територіальному устрої України, мала визначити Конституція, її Розділ IX “Територіальний устрій України”, Розділ X “Автономна Республіка Крим” і Розділ XI “Міське самоврядування”.

IV. Висновки

Слід мати на увазі, що суб’єктом конституційно-правових відносин у нашій державі виступає не територія, а адміністративно-територіальна одиниця, інакше кажучи – частина території України, яка є організованою певним чином. Така одиниця в жодному разі не виступає географічним чинником. Вона визнана Конституцією України публічно-правовим утворенням, соціальною основою якого має бути населення, що відіграє вирішальну роль у формуванні адміністративно-територіальної одиниці й конституційного розуміння її статусу. Таке визначення правового стану адміністративно-територіальної одиниці сприятиме розмежуванню територій, у межах яких слід формувати самоврядування різного рівня [17, с. 621].

Література

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7–9 (3). – С. 162–170.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
3. Борденюк В.І. Міське самоврядування та державне управління. Конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І. Борденюк. – К. : Парл. вид-во, 2007.
4. Борденюк В.І. Муніципальна реформа: що, як і задля чого? / В.І. Борденюк // Віче. – 1998. – № 7. – С. 68–70.
5. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / [М. Пітцик, Е. Мальто, В. Кравченко та ін. ; за ред. В.В. Кравченка]. – К., 2000.
6. Телешун С.О. Державний устрій України. Проблеми політики, теорії і практики / С.О. Телешун. – Івано-Франківськ, 2000.
7. Муніципальне право України : підручник / [за ред. О.М. Баймуратова]. – К. : Правова єдність, 2009.
8. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / В.С. Журавський, В.О. Серьогин, О.Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2004.
9. Калашников В.М. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / В.М. Калашников // Держава і право. Юрид. і політич. науки. Спецвипуск : зб. наук. праць. – К. : Інст. держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – С. 456–464.
10. Беззубко Л.В. Органи самоорганізації населення: проблеми і шляхи рішення / Л.В. Беззубко, Д.В. Кольцова. – Донецьк : Норд-Пресс, 2006.
11. Марчук М.І. Територіальне самоврядування в системі публічної влади Республіки Польща / М.І. Марчук // Право і безпека. – 2004. – № 3. – С. 21–25.
12. Андреева И.А. Реформа местных органов власти и самоуправления в Польше (1990) / И.А. Андреева // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М. : ИНИОН РАН, 1993.
13. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М.І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005.
14. Марчук М.І. Устрій і завдання місцевого (територіального) самоврядування в Республіці Польща / М.І. Марчук // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 25. – С. 261–265.
15. Марчук М.І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945–2000 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.І. Марчук. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005.
16. Іванов В. Історія держави і права України : навч. посіб. / В. Іванов. – К. : Атіка, 2007.
17. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [гол. ред. Ю.С. Шемшученко]. – К. : Юрид. думка, 2008. – Т. 2.

Шпортюк Н.Л. Розбудова територіального устрою в постсоціалістичній Польщі: досвід для України

Анотація. У статті проаналізовані особливості реформування територіального устрою в Польщі та можливість упровадження позитивного досвіду для проведення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, регіони, адміністративна реформа, децентралізація.

Шпортюк Н.Л. Построение территориального устройства в постсоциалистической Польше: опыт для Украины

Аннотация. В статье проанализированы особенности реформирования территориального устройства в Польше и возможность внедрения положительного опыта для проведения административной реформы в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, регионы, административная реформа, децентрализация.

Shportiuk N. Building a geographically after socialistic devices in Poland: experience for Ukraine

Annotation. The article analyzes the features of the reform of the territorial unit in Poland and the possibility of introducing a positive experience for the administrative reform in Ukraine.

Key words: local government, regions, administrative reform, decentralization.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.624

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Безбах Н.В.

генеральний директор "Першої страхової компанії", м. Київ

I. Вступ

В умовах перманентної трансформації політико-економічної структури українського суспільства важливим фактором позитивних змін виступає державно-приватне партнерство.

Кабінетом Міністрів України ухвалено постанову "Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства" від 17.03.2011 р. № 279 [9]. Постанова підготовлена для забезпечення реалізації Закону України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404-VI, яким створено законодавче підґрунтя для стимулювання розвитку співпраці між державним та приватним сектором з метою підвищення конкурентоспроможності економіки країни та залучення інвестицій в економіку України [3].

Запропонований порядок має регулювати процедуру надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної власності в межах загального обсягу, встановленого законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Вважається, що прийняття постанови дасть змогу врегулювати питання, пов'язані з наданням державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства (далі – ДПП), яке створить умови для його розвитку, залучення та ефективного використання вітчизняних та іноземних інвестицій, формування позитивного інвестиційного клімату України, прискорення її інтеграції в європейську та світову економічні системи.

Залежно від характеру безліч існуючих конкретних завдань, що потребують нагального розв'язання, у рамках ДПП виникають нові форми партнерства і нові механізми державного регулювання партнерських відносин. Відповідно до цілей ДПП розрізняють організаційні механізми, механізми фінансування та механізми кооперації.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд проблеми функціонування механізмів державного регулювання партнерських відносин в Україні на основі вивчення зарубіжного досвіду та вироблення відповідних пропозицій щодо подальшого їх розвитку.

III. Результати

Майже п'ятнадцять років тому Світовий банк оприлюднив звіт про глобальний розвиток, який багато в чому не втратив своєї актуальності і сьогодні [7]. Вже тоді автори звернули увагу на майбутнє суспільне невдоволення розвинутих країн результатами діяльності "держави загального добробуту". Головна претензія полягала в тому, що вона не забезпечує повного набору необхідних суспільних благ і послуг. Автори звіту також стверджували, що далеко не очевидно є роль держави як єдиного постачальника суспільних благ, що у виконанні цієї ролі вона повинна значною мірою спиратися на сильні сторони ринків. Держава може й повинна допустити участь приватних структур у наданні суспільних благ, розмиваючи поступово монополію, що склалася в післявоєнний період у сфері інфраструктури та соціальних послуг. Функції держави зміщуються у сферу адресного захисту найуразливіших верств населення, що, у свою чергу, принципово змінює ставлення до можливості участі приватного бізнесу у виробництві й розподілі суспільних благ. Це особливо актуально для країн зі слабкими державними інститутами, де залучення приватних компаній до надання соціально значущих послуг повинно розглядатися як пріоритетний принцип.

Реформи суспільного сектора, без сумніву, потребують кваліфікованих рішень щодо масштабів і структури публічно-правових функцій держави. Важливо оцінити, наскільки держава може "посунутися" на користь приватного сектора, не завдаючи шкоди виконанню своїх суверенних прав. На суспільно-політичному рівні межі прийнятного ско-

рочення й перегрупування суверенних прав і обов'язків держави можна виявити за допомогою моніторингу настроїв різних груп населення. В економічній сфері вирішальну роль буде відігравати розвиток різноманітних форм ДПП. Наочним прикладом конструктивного перерозподілу функцій і повноважень між державою та приватним сектором слугує реформування природних монополій, що розгорнулося в багатьох країнах. Концесії та угоди про розподіл продукції дають можливість, не втрачаючи суверенного контролю з боку держави, залучати чималі приватні капітали в досить дорогі проекти.

При реалізації проектів ДПП використовуються різноманітні механізми співпраці державних структур та підприємств приватного бізнесу. Вони диференціюються залежно від обсягу наданих приватному партнеру прав власності, інвестиційних зобов'язань сторін, принципів розподілу ризиків між партнерами, відповідальності за проведення різних видів робіт. Найбільш поширеними механізмами партнерства є організаційний, фінансовий та коопераційний.

У разі організаційних моделей глибокого вторгнення у відносини власності, як правило, не відбувається, співпраця державного та приватного партнерів здійснюється за рахунок залучення третіх організацій, переуступки окремих функцій і контрактних зобов'язань, використання можливостей передачі об'єктів у зовнішнє управління. До організаційної моделі механізму державного регулювання партнерських відносин зараховують і найбільш поширений на сьогодні тип ДПП – концесії. До механізму фінансування необхідно віднести такі його форми, як комерційний прокат, оренда, всі види лізингу, попереднє інтегроване проектне фінансування. Механізм кооперації являє собою сукупність різноманітних форм і методів об'єднання зусиль ряду партнерів, що відповідають за окремі стадії загального процесу створення нової споживчої вартості як суспільного блага. Часто така кооперація вимагає організації складних, у тому числі холдингових структур зі спорудження об'єктів і їх експлуатації, особливо у сфері виробничої й соціальної інфраструктури.

Останніми роками сфери застосування різних форм ДПП і його механізмів стрімко розширюються, бурхливо розвиваються. Так, якщо концесійні угоди спочатку стандарто застосовувалися при спорудженні автошлях, автоостанок, забезпеченні централізованим теплопостачанням, то в цей час вони набули поширення в таких сферах, як національна оборона, освіта, кабельне телебачення, деякі види міського громадського транспорту. У ряді країн приватний бізнес

проекує й будує лікарні, школи та інші громадські об'єкти, а потім керує ними.

У “Зеленій книзі” про державно-приватне партнерство” 2004 р., що була прийнята в рамках Євросоюзу [4], було визначено два типи такого партнерства:

1) договірний характер. Відповідно до нього приватній особі за виконану роботу, чи надані послуги, гарантується винагорода від державної організації або/чи безпосередніх користувачів, і це регулюється директивами ЄС щодо проведення публічних тендерів;

2) інституційний характер. У його межах можливе формування нової юридичної особи, співзасновниками якої є державна і приватна організації.

У більшості випадків, механізм державно-приватного партнерства використовувався в країнах Європи саме для створення інфраструктурних об'єктів. Наприклад, у Фінляндії таким чином були побудовані центральні автошляхи, в Португалії – реконструйовані аеропорти та регіональні шляхи, у Франції – оновлено мережі водопостачання та побудовані швидкісні автомагістралі.

Однак досвід не завжди був позитивним. З певними труднощами зіштовхнулися країни Центральної та Східної Європи, де економіка та політична система знаходились на стадії становлення.

Отже, по-перше, через існування великого політичного впливу на інституційні та процедурні аспекти державно-приватного партнерства, зокрема в країнах, де були постійні зміни Парламенту та Уряду, поширилися прецеденти перегляду первинних контрактів з приватними партнерами.

По-друге, через відсутність достатніх повноважень у органів місцевого самоврядування виникали труднощі при укладенні ними на регіональному рівні партнерських контрактів з приватним капіталом.

По-третє, затягувався процес переговорів та укладення контрактів, і, як результат, вартість витрат у проектах збільшувалася через неможливість узгодити правові норми про тендери та концесії.

Відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство” ДПП поширюється на такі сфери, як пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування; виробництво, транспортування й постачання тепла та розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автошлях, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та

спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю [3].

Узагальнення теоретичного і практичного досвіду підтверджує тезу про те, що з ДПП пов'язано принципово нову якість реалізації суверенних функцій держави. Тут важливі два взаємозалежних аспекти.

По-перше, ДПП сприяло певному переосмисленню самого змісту суверенних функцій держави, публічного боку владних відносин. Публічні інтереси, публічно-правові майнові відносини зазнають явних змін у бік звуження, що відбувається на основі більш глибокого структурування. Типовий приклад – реформування природних монополій, у ході якого природно монопольне, контрольоване державою ядро відділяється від широкого спектра функцій, що передаються на відкуп приватному бізнесу. Не можна не враховувати також і зміни, що відбуваються у сфері власне публічних переваг суспільства. Зі зростанням рівня життя, освітнього та культурного рівня населення змінюється характер реалізації традиційних публічних товарів і послуг. Ряд класичних публічних благ – освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальні послуги, культуру – населення повністю або частково сплачує самостійно, тобто розглядає його як приватні блага. У зв'язку із цим суверенітет держави з проблемами забезпечення громадськими благами як такими зміщується в бік гарантування їх достатності та належної якості.

По-друге, відносно скорочення сфери традиційних публічних інтересів, зміна їх структури й можливе формування нових вимагають відповіді на запитання про те, наскільки держава взагалі може поступитися частиною свого суверенітету на користь приватного бізнесу. На сьогодні в розвинутих країнах під дію публічного права підпадають об'єкти державної власності, публічні служби, природні ресурси й окремі види монопольної діяльності держави. Публічно-правова власність належить суспільству в цілому і нікому окремо. Держава як суверен зберігає необхідний у кожному конкретному проекті обсяг владних функцій у партнерських відносинах з приватним бізнесом. Одночасно держава діє як суб'єкт цивільного права, що спирається на принципи рівності сторін, непорушності умов контрактів і відповідальності за прийнятими зобов'язаннями. У таких поширених формах ДПП, як концесії та угоди про розподіл продукції, права держави, що становлять інтереси всього суспільства, звужені бути не можуть. У тій самій частині партнерства, де держава виступає суб'єктом цивільного права, діє і відповідний порядок регламен-

тації відносин сторін і способів вирішення конфліктів.

З публічного боку партнерських відносин з приватним бізнесом держава має виконувати такі завдання:

- виявлення необхідності партнерських угод з приватними бізнес-структурами в конкретних сферах економіки;
- вироблення пропозицій і рекомендацій щодо проектів ДПП;
- опис ключових характеристик проектів з урахуванням суспільних інтересів, організація процедур відбору приватних партнерів;
- підготовка пакету документації для проектів, проведення переговорів і укладення угод з приватними партнерами;
- контроль за виконанням угод, моніторинг та забезпечення реалізації публічних інтересів у рамках партнерства;
- оцінка виконання приватним партнером умов угоди;
- вироблення рекомендацій щодо продовження або припинення договірних відносин з приватним партнером [1; 2; 8].

Держава організовує регулювальну діяльність у сфері партнерства з приватним бізнесом у трьох напрямках. По-перше, вона виробляє стратегію та принципи, на яких діють відносини бізнесу із суспільством у цілому і з публічною владою зокрема. По-друге, вона формує інституційне середовище для розробки і реалізації партнерських проектів. По-третє, воно безпосередньо займається організацією та управлінням державно-приватним партнерством, розробляє його форми й методи, а також конкретні механізми [5].

Контрольні та регулювальні функції у сфері державно-приватного партнерства від імені держави можуть здійснюватися або профільними міністерствами та відомствами, або спеціально уповноваженими органами. При цьому спеціальні агентства можуть створюватися державою для кожної галузі економіки, в якій розвиваються партнерства, головним чином, концесії (наприклад, у Польщі створені відповідні інституційні структури окремо для автомобільних доріг, залізниць, електроенергетики, лісового господарства та ін.). Держава може також створювати єдиний агентський орган для всіх або більшості секторів економіки, як, наприклад, у Сербії.

Найважливішим аспектом ДПП є практичний поділ численних ризиків, які неминуче виникають у процесі будівництва та експлуатації об'єктів, між сторонами партнерства. Євростат офіційно виділяє такі ризики, що враховані при відображенні на балансах партнерів цінностей, які є предметом договорів про партнерство. По-перше, це ризик прострочення поставок або недотримання

прийнятих нормативів – так званий будівельний ризик. Більшу частину таких ризиків несе держава. По-друге, ризик несплати вимог, який, як правило, покладається на приватного партнера. По-третє, ризик недостатності або коливання попиту, на що приватний партнер практично вплинути не може. Цей ризик також несе держава.

В Україні ризики прорахунків як державного, так і приватного партнерів у проектах ДПП, очевидно, дуже великі. Уже виявилася тенденція до сильного подорожчання проектів порівняно з їх первісною вартістю. Темп подорожчання може сягати 20% на рік. І причини не тільки в банальних помилках та прорахунках авторів, а й у цілком об'єктивних обставинах – постійному зростанні цін на сировину, матеріали, послуги. Світовий досвід показує, що єдиним виходом з цієї ситуації є залучення приватного капіталу, а отже, створення для нього привабливіших умов порівняно зі звичайною комерційною діяльністю.

IV. Висновки

В Україні збережено великий потенціал для розвитку багатьох форм ДПП, проте для його практичної реалізації необхідно вирішити ряд принципових питань.

По-перше, обом сторонам партнерських відносин необхідно чітко усвідомити, що ефективне ДПП не можна розглядати вузько, тільки як залучення додаткових ресурсів у капіталомісткі проекти влади всіх рівнів. Потрібно враховувати реальні інтереси обох сторін. Конкретні механізми партнерств, вироблені багаторічним світовим досвідом, створюють основу для взаємовигідного та відповідального розподілу повноважень сторін, не завдати шкоди інтересам кожної з них. Проте можливі переваги не реалізуються самі собою, після прийняття відповідного нормативного пакету. Головним є усвідомлення особливостей української моделі взаємодії держави і бізнесу. Зараз спостерігається вигаданий симбіоз елементів неоліберальної моделі, державного капіталізму, олігархічної моделі. Ефективне партнерство реальне тільки за умови повної ясності та передбачуваності стратегії подальшого розвитку країни. Без цього, без упевненості в стабільності “правил гри” від бізнесу не можна чекати нічого, крім показного інтересу та формальної участі у великих проектах держави з метою самозбереження. Фактор ефективного підприємництва при цьому може бути втрачений.

По-друге, необхідний істотний прогрес у розумінні та практичній реалізації публічно-правових функцій держави. Поки що українське законодавство не виділяє спеціально публічно-правових функцій і не встановлює зв'язки між ними і публічною власністю. Конструкція права така, що публічно-правові

функції реалізуються або адміністративно, або через цивільно-правові функції. Організувати на такій основі розподіл повноважень між сторонами партнерства неможливо. У країнах з розвинутою ринковою економікою накопичений великий досвід успішного пошуку відповідей на “парадокси суспільних благ”, який з урахуванням вітчизняної специфіки можна використовувати і в Україні.

Література

1. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / [В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королёв и др.]. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 287 с.
2. Вдовенко Ю.С. Економіко-правова сутність концесії: методологічний аспект / Ю.С. Вдовенко // Збірник наукових праць Київського університету економіки і технологій транспорту: Серія: “Економіка і управління”. – Вип. 6. – КУЕТ, 2004. – С. 62–69.
3. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
4. “Зелена книга” (Green Paper) у практиці Єврокомісії. Дискусійна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur_lex.europa.eu/smartapi/cgi.
5. Надолішній П. Партнерство і міжсекторна взаємодія в державному управлінні: інституційний аспект / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : Дніпропетр. регіон. ін-т НАДУ при Президентові України, 2003. – Вип. 2 (12). – С. 59–70.
6. Нейкова І.С. Державно-приватне партнерство як складова інвестиційного механізму інноваційного розвитку / І.С. Нейкова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 1 (48). – С. 152–160.
7. Отчет о мировом развитии 1997 г. “Государство в меняющемся мире”, МБРР/Всемирный банк. – М. : Прайм-Тасс, 1998. – 312 с.
8. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави [Електронний ресурс] / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17 березня 2011 р. № 279 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-2011-%EF>.

Безбах Н.В. Проблеми функціонування механізмів державного регулювання партнерських відносин в Україні

Анотація. *Статтю присвячено розгляду проблем становлення і функціонування механізмів державного регулювання партнерських відносин в Україні. Проаналізовано стан державно-приватного партнерства за сучасних умов. Сформульовано висновки щодо подальшого розвитку державно-приватного партнерства.*

Ключові слова: державне регулювання, державно-приватне партнерство, суспільні блага й послуги.

Безбах Н.В. Проблемы функционирования механизмов государственного регулирования партнерских отношений в Украине

Аннотация. *Статья посвящена рассмотрению проблем становления и функционирования механизмов государственного регулирования партнерских отношений в Украине. Проанализировано состояние государственно-частного партнерства в современных условиях. Сформулированы выводы относительно дальнейшего развития государственно-частного партнерства.*

Ключевые слова: государственное регулирование, государственно-частное партнерство, общественные блага и услуги.

Bezbach N. The problems of functioning of state regulation mechanisms of public-private partnership in Ukraine

Annotation. *This article examines the problems of formation and functioning mechanisms of state regulation partnership in Ukraine. The state of public-private partnership (PPP) in current conditions. The conclusions on the further development of public-private partnership.*

Key words: state regulation, public-private partnership, public blessings and services.

УДК 378.014(477)

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЯК ОДИН ІЗ ГОЛОВНИХ ВАЖЕЛІВ ЯКОСТІ НАВЧАННЯ

*Домбровська С.М.*кандидат історичних наук, доцент
Міжнародний Слов'янський університет

I. Вступ

На початку ХХІ ст. під час актуалізації в Україні державотворення, дослідників у галузях економіки, соціології, педагогіки цікавила тема державного управління, удосконалення й обґрунтування потреби і впливу державного управління на освіту, оскільки кожний історичний етап еволюції державного управління характеризується своєю специфікою, особливістю розвитку залежно від формування певної державності.

Сучасні політичні та соціально-економічні перетворення в українській державі ставлять нові завдання перед освітньою системою країни, потребують визначення теоретико-методологічного обґрунтування потреби удосконалення державного управління системою вищої освіти. Необхідність осмислення компонентів, ключових характеристик, умов реалізації державних механізмів управління в українській освітній системі, а особливо управління розвитком освіти, пояснюється комплексом істотних факторів. В Україні розробка концепції реформування вищої освіти входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних фахівців, як В. Андрущенко, К. Левківський, В. Луговий, В. Козаков, К. Корсак, В. Кремень, В. Огнев'юк, С. Ніколаєнко, М. Степко, Т. Фініков та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути можливість удосконалення механізмів державного управління у сфері реформування вищої освіти.

III. Результати

Реформам у освітянській галузі на сучасному етапі розвитку українського суспільства заважає недосконалість механізму реформування системи освіти. Останні кризові роки додали цій проблемі ще більшої гостроти. Новий механізм управління освітою вимагає розвитку автономії навчальних закладів, яка повинна здійснюватись на основі внутрішнього академічного контролю, зовнішнього контролю, послаблення регламентації всіх видів діяльності освітніх установ за умови виконання ними вимог державних освітніх стандартів.

Усі структурні перетворення у вищій освіті повинні відбуватися в процесі інтегра-

ції до європейського та світового освітнього простору.

Як свідчить практика багатьох європейських країн, однією з умов підвищення якості вищої освіти є посилення відповідальності вищих навчальних закладів за результати діяльності шляхом розширення демократичних засад їх функціонування та поглиблення університетської автономії. Водночас очевидним є і те, що ширша автономія вищих навчальних закладів неминуче призведе до більшої залежності їх від громадського контролю, а отже, й громадської підтримки.

Сьогодні автономія університетів в Україні та їхні академічні свободи регламентуються Законом України "Про вищу освіту", який визначає рамки автономії та самоврядування університетів у різних напрямках їхньої діяльності.

Розвиток вищої освіти повинен скеровуватися на забезпечення як потреб держави, так і потреб регіонів, сприяти підвищенню рівня економічної активності громадян.

На часі подальше вдосконалення системи універсального доступу до вищої освіти. Мережа вищих навчальних закладів повинна бути трансформована на загальнодержавному й регіональному рівнях таким чином, щоб іти назустріч усім, хто бажає здобути вищу освіту, маючи для цього відповідні можливості та якісні показники.

У цьому контексті державно-громадське управління вищою освітою має бути скероване на подальшу демократизацію діяльності державних органів управління освітою та розвиток самоврядних асоціацій вищих навчальних закладів [2].

За сучасних умов розвиток освіти не є виключною справою держави, а стає полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів з органами місцевого самоуправління, студентами та їх сім'ями, державними й недержавними освітніми закладами, педагогами, потенційними роботодавцями, громадськими об'єднаннями.

Демократизація управління освітою реалізується перш за все у залученні до цього процесу різних соціальних груп населення (викладачів, студентів, представників бізнесу та ін.).

Результатом модернізації управління вищою освітою має стати розробка й упровадження відкритої моделі, побудованої на принципах поєднання централізації та децентралізації, активного залучення всіх зацікавлених сторін до управління освітою, поєднання внутрішньої самооцінки вищих навчальних закладів і зовнішньої оцінки їх діяльності незалежними організаціями та експертами.

Звідси – необхідність формування державно-громадських органів управління системою вищої освіти на рівні вищих навчальних закладів, здатних формувати пропозиції щодо подальшої стратегії реформування та удосконалення системи вищої освіти, проводити незалежну експертизу діяльності системи, визначати соціальне замовлення вищої освіти, здійснювати контроль за діяльністю державного апарату [5].

Глобалізаційні процеси поставили також на порядок денний питання про нову філософію освіти, засновану на збереженні національної самоідентичності в оптимальному поєднанні з інтеграцією у світовий освітнянський простір.

У цьому контексті, безперечно, головна роль відводиться університетам, як генераторам різноманітних моделей розвитку вищої освіти, осередкам регіонального та транснаціонального співробітництва; розробникам новітнього змісту освіти, нових технологій навчання, прогресивних управлінських рішень.

Особливо це стосується національних університетів де у першу чергу повинні створюватися центри з вивчення питань розвитку вищої освіти, порівняльного аналізу сучасних систем вищої освіти, розробки питань автономії, взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів вищої освіти.

Відомо, що для України курс на Євроінтеграцію – це першочерговий пріоритет.

І тут ще одне завдання університетів – знаходити оптимальний баланс між глобальними факторами й місцевою складовою освітніх і культурних цінностей, розробляти принципи академічної свободи, автономії.

Потрібні нові підходи та формули фінансування вищої освіти які базуються на новаторських принципах, консолідованої участі різних джерел фінансування: громадських (державний і місцевий бюджет), приватних, комерційних (банківські позики), від міжнародних організацій і фондів.

Глобальною залишається проблема захисту національного ринку освітніх послуг. Одним з ключових питань залишається забезпечення якості вищої освіти та якості державних стандартів вищої освіти.

Підвищення рівня відповідності вищої освіти вимогам сучасності, а також реалізація освітянської політики в галузі якості

професійної підготовки можливі тільки з урахуванням функції сучасної школи як соціального інституту. Його функція виявляється в оновленні соціальних цінностей і норм за рахунок відпрацювання нових та переймання прогресивних цінностей зі світового освітнього досвіду, адекватних соціально-історичним умовам України [6].

Перехід до компетентного підходу при розробці державних освітніх стандартів вищої освіти є своєчасним і необхідним, тому що інтегральна оцінка якості підготовки випускника може бути найбільш повною тільки при визначенні його компетентності в обраній сфері професійної діяльності. Таким чином, з метою подальшого розвитку вищої освіти України необхідно: прийняти Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” та розробити ряд нормативних актів та положень щодо його реалізації; вжити заходів щодо оновлення стандартів вищої освіти, методичного забезпечення та форм організації навчального процесу, адже модернізація завжди починається з прийняття нової законодавчої бази, яка має тенденцію змінюватися не рідше ніж один раз на два роки, а то й щорічно. Нова модель управління освітою є відкритою та демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість системи передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб. Вона змінює навантаження, функції, структуру й стиль центрального та регіонального управління якістю освіти: контроль і пряме втручання в навчальний процес мають поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, науково-методичним, прогностичним, експертним, інформаційним та іншим функціям. На основі найхарактерніших ознак державного управління визначено ті механізми, що належать до класу інноваційних. Доведено, що цим ознакам відповідають стандарти вищої освіти, які є інноваційними механізмами державного управління. Законом України “Про вищу освіту” встановлено, що стандарт вищої освіти – це сукупність норм, які визначають зміст вищої освіти, зміст навчання, засоби діагностики якості вищої освіти та нормативний термін навчання [1].

Під стандартизацією у сфері державно-управлінської освіти слід розуміти процес вироблення й упровадження в життя освітніх стандартів, які забезпечують набуття студентами професійної компетентності. Інноваційний розвиток вищої школи передбачає зміну принципів і механізмів державного управління нею. Оптимізація управління передбачає скорочення рівнів управління, його децентралізацію, розширення соціальної бази, підвищення дисципліни суб'єктів

управлінських відносин. Для формування державно-суспільного управління потрібне дотримання не тільки взаємного інтересу суб'єктів, а й взаємних зобов'язань, відповідальності. Механізми державного управління стійким розвитком в освітній системі являють собою динамічну структуру гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальною поведінкою цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регулювальну й мобілізаційну функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечує зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень [4].

Комплексний аналіз системних, структурних і змістовних інновацій у системі вітчизняної вищої освіти дав змогу переосмислити з позицій сьогодення історичний досвід розвитку вищої школи в Україні, узагальнити результати моніторингу змін, які відбувались у ній у період розбудови й самоствердження української державності.

IV. Висновки

Таким чином, реформування й оновлення вищої школи України необхідно здійснювати з урахуванням життєвих циклів нововведень, специфіки часу. Для вищої школи України актуальним є виклик глобалізації, в тому числі й у вигляді нових ідей і технологій. У результаті фактором ризику стають нездатність управляти потоком запозичених інновацій, заміна курсу євроінтеграції в освіті практиками імітації.

Система освіти в Україні є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального та економічного розвитку суспільства. Вона здобувається людиною в результаті послідовного, системного, цілеспрямованого засвоєння знань, забезпечуючи всебічний розвиток людини як особистості. Вища освіта будувалася й реформувалася, головним чином, під завдання державного будівництва та сприймалася як структурний елемент державного устрою. З огляду на це вона потребує якісної перебудови та адаптації до загальноєвропейських стандартів, що неможливо без відповідного сприяння з боку держави й вирішення ряду суттєвих проблем, серед яких: необізнаність суспільства щодо сутності

освітньо-кваліфікаційних рівнів; невисокий рівень готовності вітчизняних ВНЗ до жорстокої конкурентної боротьби на ринку освітніх послуг, слабе матеріально-технічне забезпечення навчального процесу.

Нарешті, необхідно вдосконалити механізми та процедури підготовки фахівців (науково-педагогічних працівників і науковців) вищої кваліфікації, що потребує децентралізації управління з передачею частини державних повноважень університетам. Ці процеси можуть мати як позитивний, так і негативний характер, але усвідомлення таких наслідків і їх передбачення – одне з головних завдань державного управління [3].

Література

1. Андрущенко В.П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) / В.П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Крисюк С. Державно-громадське управління освітою // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матер. наук.-практ. конф. / С. Крисюк ; [за ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 3. – С. 350–353.
3. Луговий В.І. Управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності “Державне управління” / В.І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
4. Модернізація вищої освіти України і Болонський процес : матеріали до першої лекції / [уклад. М.Ф. Степко, Я.Я. Болюбаш, К.М. Левківський та ін. ; відп. ред. М.Ф. Степко]. – К. : Вид. центр МОН України, 2004. – 24 с.
5. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003–2004 рр.) / [за ред. В. Кременя ; авт. кол. : М. Степко та ін.]. – Тернопіль : Вид-во ТДПУ ім. В. Гнатюка, 2004. – 147 с.
6. Сікорський П. Якість вищої освіти – основна вимога Болонського процесу / П. Сікорський // Освіта. – 2004. – № 19. – С. 3.

Домбровська С.М. Механізми державного управління вищою освітою як один із головних важелів якості навчання

Анотація. *Перехід країни до ринкової економіки зумовлює необхідність реформування вищої освіти, яке повною мірою сприяло б формуванню самостійного мислення особистості, посиленню індивідуального підходу до розвитку творчих здібностей, докорінному поліпшенню професійної підготовки спеціалістів, здатних працювати в нових умовах. У статті висвітлено результати досліджень процесів реформування вищої освіти в Україні, проаналізовано світові статистичні дані, нормативні документи, які регламентують формування освітянського простору, та результати збільшення показників вищих навчальних закладів держави, процеси вдосконалення навчального процесу та труднощі, з якими зіткнулися українські вищі навчальні заклади.*

Ключові слова: вища освіта, реформа освіти, вищі навчальні заклади.

Домбровская С.Н. Механизмы государственного управления высшим образованием как один из главных рычагов качества обучения

Аннотация. *Переход страны к рыночной экономике предопределяет необходимость реформирования высшего образования, которое в полной мере оказывало бы содействие формированию самостоятельного мышления личности, усилению индивидуального подхода к развитию творческих способностей, коренному улучшению профессиональной подготовки специалистов, способных работать в новых условиях. В статье показаны результаты исследований процессов реформирования высшего образования в Украине, проанализированы мировые статистические данные, нормативные документы, которые регламентируют формирование образовательного пространства, и результаты роста показателей высших учебных заведений государства, процессы усовершенствования учебного процесса и трудности с которыми столкнулись украинские высшие учебные заведения.*

Ключевые слова: *высшее образование, реформа образования, высшие учебные заведения.*

Dombrovska S. Mechanisms of state control of higher education as one of main levers of quality of educating

Annotation. *Dominant course of our country towards market economy determines the necessity to reform the higher education system as a principle factor to bring up overwhelmed personality, to expand individual approach in development of creative abilities, to improve the up-bringing of competent specialist in different social spheres. The results of searching of reforming of higher education in Ukraine are shown in this article as well as international statistic data, normative documents are analyzed. The latter regulate the following: the formation of educational branch; the of growth of higher educational establishments indicators; the improvement of studying process and difficulties which the Ukrainian higher educational establishments have faced with.*

Key words: *higher education, educational reform, higher educational establishments.*

УДК 331.5.024.5

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Іванченко А.В.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

В умовах функціонування ринкового господарства змінюються погляди на так званий принцип загальності праці як атрибут екстенсивного розвитку економіки. Ринок праці, як важлива багатопланова сфера економічного та соціально-політичного життя суспільства, потребує кваліфікованого регулювання з метою підвищення ефективності його функціонування. Створення дієвої системи регулювання сфери зайнятості є одним з основних соціальних заходів розвитку суспільства.

Вагомий внесок у вирішення проблем державного регулювання зайнятості населення зробили О.В. Апіліна [6], О.В. Волкова [9], О.В. Вороненко [3], М.П. Денисенко [8], В.І. Жуков [5], А.М. Хома [7] та багато інших вітчизняних та іноземних науковців. Однак протягом усього періоду після початку економічних реформ держава так і не змогла сформулювати цілісну концепцію регулювання зайнятості, зосереджуючи головні зусилля переважно на одній складовій – регулюванні масштабів офіційного безробіття за рахунок сприяння малоефективній зайнятості. Держава практично не має довгострокової стратегії та дієвих механізмів, які б могли принципово змінити ситуацію на внутрішньому ринку праці і вплинути на мотивацію трудових мігрантів.

Зважаючи на значну рухливість соціально-економічних процесів, що визначають співвідношення попиту та пропозиції на ринку робочої сили та мінливість пріоритетів його розвитку, пошук напрямів удосконалення механізмів впливу держави на ефективність зайнятості населення є актуальним, що й визначило тему дослідження.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є визначення основних напрямів формування механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні та розробка пропозицій щодо їхнього вдосконалення.

Досягнення мети зумовлено вирішенням таких завдань:

- надати визначення ключовим поняттям, що використовуються в процесі дослідження формування механізмів державного регулювання зайнятості;
- охарактеризувати напрями формування механізмів державного регулювання за-

йнятості та виявити основні проблеми в цьому процесі;

- розробити пропозиції щодо вдосконалення напрямів формування механізмів державного регулювання зайнятості.

III. Результати

Відповідно до визначення, що надається в Законі України “Про зайнятість населення”, зайнятість – це діяльність громадян, пов’язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, дає їм дохід у грошовій або іншій формі [1, ст. 1]. Це соціальна економічна категорія, яка характеризує залучення населення до суспільного виробництва [2]. Вона характеризується системою економічних відносин з приводу забезпечення громадян робочими місцями та визначення форм участі в суспільному господарстві з метою одержання засобів до існування [3].

У радянські часи для оцінювання забезпеченості держави людьми, здатними до праці, використовували термін “трудова ресурси”. Україна перейшла на міжнародні стандарти оцінювання забезпеченості робочою силою, якою користується Міжнародна організація праці (далі – МОП). Базовим поняттям, за цим підходом, є економічно активне населення. Це населення обох статей віком 15–70 років, яке пропонує свою робочу силу для виробництва товарів і послуг (рис. 1). До економічно активних належать особи, зайняті економічною діяльністю, яка дає дохід (зайняті), та безробітні [4].

Держава як суб’єкт трудових відносин виконує цілий ряд певних функцій, що виходять з трьох головних, які відображають саме природу держави, – це правові, панівні і стримувальні, управлінсько-організаційні. Міра реалізації кожної з відповідних функцій держави, характер їх сполучення в кожний конкретний момент часу визначаються історичними, політичними, економічними умовами.

Правова держава обмежена у своїх діях правом, що захищає свободу, безпеку, гідність особистості і підпорядковує владу волі суверенного народу. Соціальна держава, або держава загального добробуту, разом із принципами правової держави намагається забезпечити кожному громадянину гідні умови існування, соціальний захист, співучасть в управлінні виробництвом тощо [5].

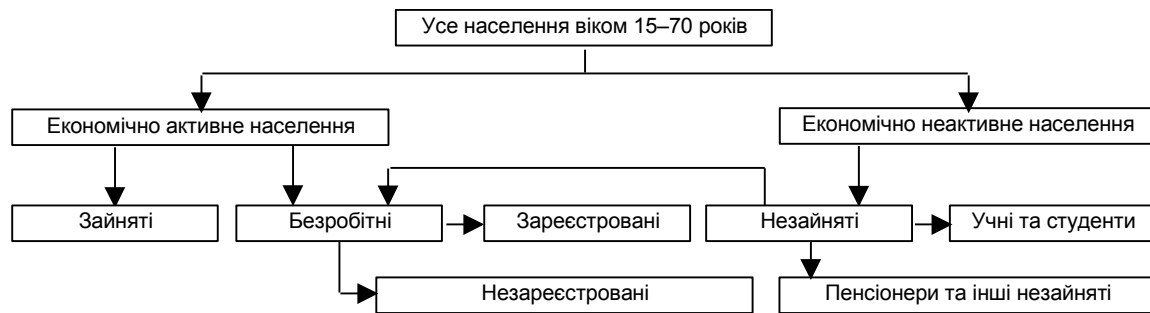


Рис. 1. Розподіл населення віком 15–70 років за економічною активністю та зайнятістю [4]

Відповідно до виконуваних державою функцій, формуються механізми впливу на відносини та стан зайнятості населення (рис. 2).

Ринок праці, що ефективно функціонує, повинен мати розгалужену і дієву інфраструктуру, здатну застосовувати різноманітні організаційні форми й методи забезпечення зайнятості населення та його соціального захисту.

Основними складовими інфраструктури ринку праці є державна політика у сфері зайнятості, нормативно-правове забезпечення, державна служба зайнятості, центри професійної орієнтації та навчання, комерційні біржі працевлаштування, профспілки, спілки роботодавців, комп'ютерна мережа [6, с. 155].

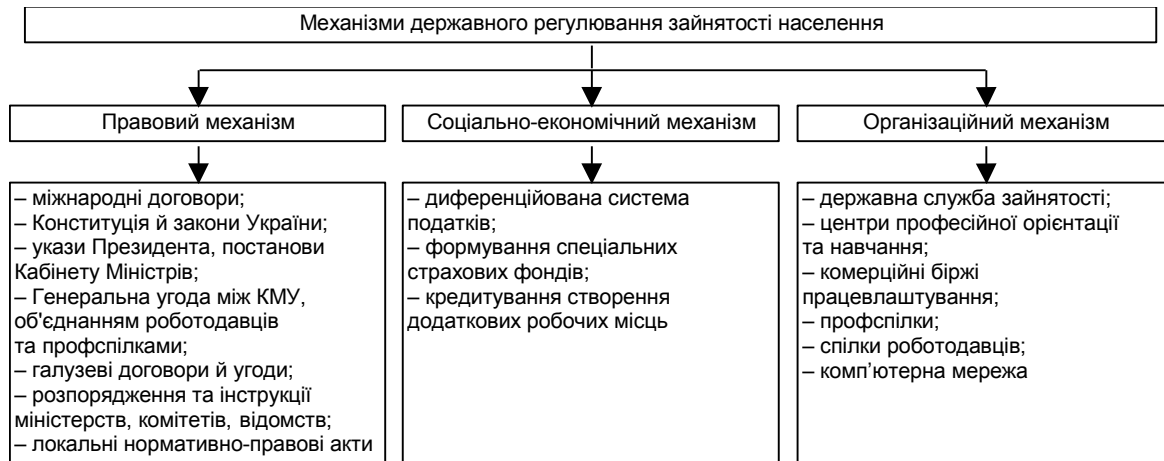


Рис. 2. Механізми державного регулювання зайнятості населення

На державному рівні соціально-трудова відносина регламентуються міжнародними договорами, які ратифіковані в Україні, Конституцією й законами України, указами Президента, постановами Кабінету Міністрів. Трудова відносина на галузевому, регіональному та виробничому рівнях регламентуються, крім законів, рядом нормативно-правових актів: Генеральною угодою між Кабінетом Міністрів України, об'єднанням роботодавців та профспілками; договорами й угодами регіонального рівня; галузевими договорами й угодами; розпорядженнями та інструкціями міністерств, комітетів, відомств; рішеннями органів місцевого самоврядування; локальними нормативно-правовими актами – розпорядженнями директорів підприємств, колективними договорами та угодами на рівні підприємств, організацій.

На відміну від європейського законодавства, яке передбачає письмове інформу-

вання працівника про правила внутрішнього трудового розпорядку, положення щодо преміювання, винагороди за підсумками роботи за рік, домовленості щодо графіка відпусток тощо, в українському трудовому законодавстві такого обов'язку для роботодавця не передбачено. Юридична неоформленість трудових відносин в Україні фіксується більше ніж на половині підприємств. А це означає, що не всі постійні працівники підприємств захищені з правового погляду. Держава не може захистити трудові права працівників, якщо вони не зафіксовані в письмовій формі [7].

Розвинуті трудові відносини неможливі без існування організацій, що виступають від імені найманих робітників і захищають їхні інтереси як соціальні амортизатори. Традиційно ними є професійні спілки – організації, що об'єднують пов'язаних спільними соціально-економічними інтересами

працівників. Сьогодні українські профспілки – єдина масова громадська організація, що залишилась у країні ще з радянських часів. У першу чергу, це стосується Федерації профспілок України (далі – ФПУ), яка за нормативними (статутними і програмними) документами вже істотно відрізняється від свого радянського попередника. Однак зміни, що пов'язані з “роздержавленням” профспілок, відбуваються дуже повільно.

Особливо це стосується методів та результатів профспілкової діяльності, за якими профспілки, що входять до цього об'єднання, у більшості своїй усе ще залишаються виконавцями волі адміністрації щодо надання соціально-побутових послуг працівникам. Формування українських профспілок як справжнього соціального інституту, притаманного соціальній ринковій державі, можливе за певних трансформацій їх структури, а саме: формування навичок дієвого посередника, а не угодовця щодо інтересів роботодавця; забезпечення прозорості фінансових потоків профспілок; визначення права всіх українських профспілок на профспілкову власність; розробка та впровадження законодавства про ради виробничих колективів; дієвий нагляд, на відміну від пасивного споглядальництва, за доцільністю витрат коштів фондів державного соціального та пенсійного страхування тощо [5, с. 18–19].

Основою організації оплати праці є тарифна система, що являє собою сукупність нормативних матеріалів, за допомогою яких встановлюється рівень заробітної плати працівників підприємства залежно від їхньої кваліфікації, складності робіт, умов праці. Тарифна система оплати праці включає: тарифні сітки, тарифні ставки, надбавки й доплати до тарифних ставок, схеми посадових окладів і тарифно-кваліфікаційні характеристики (довідники). У механізмі регулювання заробітної плати вихідною базою є встановлення її мінімального розміру.

Реформування заробітної плати в Україні потребує комплексного підходу, спрямованого на забезпечення випереджального розвитку національного ринку, зростання доходів та платоспроможного попиту населення, впорядкування регуляторної функції мінімальної заробітної плати, подальше послаблення податкового навантаження на фонд оплати праці, ліквідацію невикористаного міжгалузевої та міжрегіональної диференціації в оплаті праці, посилення стимулювальної функції заробітної плати тощо.

Державне регулювання ринку праці в Україні та її регіонах здійснюється за допомогою діяльності державної служби зайнятості. Ефективна організація регулювання зайнятості передбачає створення такого механізму, який відповідає сучасним вимо-

гам стосовно забезпечення комплексного вирішення завдань, що постають перед службою зайнятості [8, с. 9].

Найбільш суттєвими заходами фінансового впливу на зайнятість є податковий механізм, який передбачає: пільги, пов'язані зі звільненням від виплат у соціальні фонди; пільги з оподаткування прибутку; пільги з витрат, пов'язаних з професійним навчанням і підвищенням кваліфікації; пільги, пов'язані з прийняттям на роботу неконкурентоспроможних верств населення; кредитний механізм; преференції, під якими розуміють певні фінансові субсидії фірмам, що беруть на себе виконання державних програм; державні субсидії безпосередньо громадянам з певною метою.

До основних проблем державного регулювання зайнятості населення можна віднести:

1. Низькі стандарти праці знижують економічну активність населення і на зміну циклічному безробіттю приходять безробіття інституціональне.

2. З переходом до ринкової економіки помилково були зруйновані основи національної системи аналізу, оцінювання та прогнозування ринку праці. Перехід до запропонованої МОП уніфікованої методики оцінювання ринку праці не надає об'єктивної основи для прийняття рішень у сфері стратегічного регулювання національного ринку праці.

3. Відмова від інструменту державного замовлення й розподілу спеціалістів на користь ринкових регуляторів попиту, пропозиції призвели до дисбалансу ринку праці, відірваності системи освіти від реальних потреб національної економіки.

4. Відмова від єдиної тарифної сітки, системи нормування праці призвела до втрати зв'язку заробітної плати з кінцевими результатами праці.

5. Організаційна структура управління ринком праці розрахована на поточне регулювання ситуацій і не передбачає прогнозування стану ринку праці, розробку стратегічних планів, аналіз та контроль їх виконання, поточне коректування, вивчення регіональних диспропорцій на ринку праці та формування політики трудової міжрегіональної міграції [9, с. 146–147].

Першочерговими заходами державної політики зайнятості мають бути:

- запровадження системи довгострокових прогнозів попиту на робочу силу за професіями і формування за результатами прогнозування державного замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів;
- усунення непрозорості й тінізації трудових відносин;
- перегляд стандартів праці;
- формування українських профспілок як справжнього соціального інституту.

IV. Висновки

1. Зайнятість – це діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих та суспільних потреб і така, що, як правило, дає їм дохід у грошовій або іншій формі. Це соціальна економічна категорія, яка характеризує залучення населення в суспільне виробництво.

2. Відповідно до виконуваних державою функцій правового, організаційного та економічного регулювання, формуються механізми впливу на відносини та стан зайнятості населення. Серед недоліків формування правового механізму слід відзначити недосконалість контролю з боку держави за юридичним оформленням трудових відносин (укладання й виконання трудових договорів). Найменш ефективним елементом організаційного механізму є діяльність українських профспілок, економічного механізму – застаріла тарифна система оплати праці.

3. Першочерговими заходами державної політики зайнятості мають бути: запровадження системи довгострокових прогнозів попиту на робочу силу за професіями і формування за результатами прогнозування державного замовлення на підготовку кваліфікованих кадрів; усунення непрозорості й тінізації трудових відносин; перегляд стандартів праці; формування українських профспілок як справжнього соціального інституту.

Література

1. Про зайнятість населення : Закон України від 01.03.1991 р. № 803-XII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kadrovik.kiev.ua/content/read/z1.html>.
2. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

3. Вороненко О.В. Зайнятість населення: стан в Україні та методика його оцінки [Електронний ресурс] / О.В. Вороненко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Biznes/2009_1/2009/01/090123.pdf.
4. Географія: Поняття “економічно активне населення”, “трудові ресурси”, “зайнятість населення” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://school.xvatit.com/index.php?title>.
5. Жуков В.І. Трудові відносини на ринку праці в Україні / В.І. Жуков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rpzn/2009_2/09gvirpu.pdf.
6. Апіліна О.В. Аналітичний огляд ринку праці в Україні / О.В. Апіліна // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 10. – С. 152–159.
7. Хома А.М. Інституційний механізм регулювання соціально-трудова відносин [Електронний ресурс] / А.М. Хома. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Rpzn/2009_2/09xamstv.pdf.
8. Денисенко М.П. Державне регулювання ринку праці в Україні / М.П. Денисенко // Економіка та держава. – 2007. – № 1. – С. 8–10.
9. Волкова О.В. Організаційно-економічний механізм регулювання ринку праці України: сутність, структура та напрями вдосконалення / О.В. Волкова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 1. – С. 144–150.

Іванченко А.В. Формування механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні

Анотація. Надано характеристику формуванню механізмів державного регулювання зайнятості населення, визначено основні недоліки цього процесу та запропоновано напрями його вдосконалення.

Ключові слова: зайнятість населення, економічно активне населення, механізми державного регулювання, профспілки, стандарти праці, державна служба зайнятості.

Іванченко А.В. Формирование механизмов государственного регулирования занятости населения в Украине

Аннотация. В статье охарактеризован процесс формирования механизмов государственного регулирования занятости населения, выявлены его актуальные проблемы и предложены меры по усовершенствованию.

Ключевые слова: занятость населения, экономически активное население, механизмы государственного регулирования, профсоюзы, стандарты труда, государственная служба занятости.

Ivanchenco A. The forming of mechanisms by government control to employment of population in Ukraine

Annotation. The article deals with analyzes of the process by forming to mechanisms of government control by employment of population, the actual problems of this process are exposed and measures on its improvement are offered.

Key words: employment of population, economic active population, mechanisms of government control, trade unions, standards of labour, government service of employment.

УДК 331.538:332.025.12

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ІНВАЛІДІВ**Качний О.С.**

кандидат з державного управління, доцент

Шапоренко Д.Е.

здобувач

Академія муніципального управління, м. Київ

I. Вступ

Серед різних напрямів державної політики, особливу роль відіграє регулювання ринку праці й забезпечення зайнятості населення. Діяльність держави з регулювання трудових відносин, створення умов для ефективної зайнятості населення є опосередкованим засобом соціального захисту, який залучає індивіда до оплачуваної професійної діяльності, сприяючи таким способом його економічній незалежності та соціально-професійній самореалізації. На засіданні Європейської Ради в березні 2000 р. були вироблені чотири основні принципи європейської політики у сфері зайнятості. Одним із принципів є “забезпечення рівних можливостей”, який утілює необхідність усунення дискримінації в можливостях, правах і обов'язках реалізації професійного потенціалу працівників незалежно від статі, раси, наявності інвалідності й інших ознак.

Питанням зайнятості інвалідів присвячено праці С. Дробішевої, І. Дубініної, В. Кондрашкіна, І. Терюханової [1–4] та ін. Однак потребують більш детального дослідження питання державного регулювання працевлаштування інвалідів.

II. Постановка завдання

Мета статті – проведення аналізу розвитку державних механізмів регулювання працевлаштування інвалідів.

III. Результати

Особливістю політики зайнятості інвалідів є те, що ця соціальна група протягом тривалого часу була практично вилучена зі сфери праці. Державна соціальна політика протягом тривалого часу зосереджувалась на безпосередньому забезпеченні людей з інвалідністю й наділяла їх якістю економічної неспроможності. Саме нездатність до праці була вирішальним чинником для надання державної допомоги. Петро I уперше визнав обов'язок держави з піклування про бідних, хворих, покалічених, сиріт та інших категорій нужденних. “До 1718 р. тільки в Москві було влаштовано більше як 90 богаділень, у яких проживало до 4500 убогих, слабких і покалічених, які утримувались від

казни”. Указ 1724 р. зобов'язував провести в межах імперії перепис усіх жебраків, сиріт, хворих і покалічених, “які роботами себе прогодувати не можуть”. Приблизно таке саме визначення інвалідності було використане в США у федеральному переписі населення – інвалідом вважали будь-кого, хто повідомляв, що не може працювати або утримувати будинок унаслідок захворювання або ушкодження [5].

Після Жовтневого перевороту 1917 р. радянською владою замість колишньої мережі богаділень і будинків піклування були утворені органи соціального забезпечення, у відомстві яких створювалися дитячі будинки, дома інвалідів, престарілих. Поняття “добродійність” було вилучене з офіційного лексикону як християнський пережиток. Водночас політика держави щодо інвалідів продовжувала традицію розглядати їх як об'єкт добродійності і в основному зводилася до призначення їм державної пенсії або розміщення в спеціалізовані дома інвалідів.

У контексті цілісної політики радянської держави, у якій людина розглядалася передусім як учасник трудового процесу, будівельник комунізму, а праця була повинністю й моральним обов'язком кожного, здатного до праці – “обов'язок і справа честі кожного громадянина СРСР – сумлінна праця” [6], – цінність людини визначалася через її здатність давати користь державі. Інвалідність, у свою чергу, визначалася в термінах непрацездатності як “стан людини, який характеризується постійною або тривалою втратою працездатності або значним її обмеженням” [7, с. 20].

З 1932 р. була введена тригрупова класифікація інвалідності, в основу якої була покладена ознака збереження здатності виконувати колишню роботу на тому ж рівні продуктивності праці.

Третя група інвалідності привласнювалася в таких випадках, як: необхідність переведення на роботу іншої професії нижчої кваліфікації; необхідність за станом здоров'я значної зміни умов роботи у своїй

професії, які призводять до значного скорочення обсягу виробничої діяльності.

За цим критерієм група інвалідності була призначена особам, які страждали від захворювань або мали наслідки травм з вираженим порушенням функцій при невисокому освітньому рівні, у похилому віці, відсутності трудових навичок, низькій професійній кваліфікації, обмеженні кола доступних професій.

Друга група інвалідності встановлювалася особам, у яких наставала повна, постійна або тривала втрата працездатності внаслідок значно виражених функцій організму, зумовлених хронічними захворюваннями або травмою, які, однак, не потребували постійної сторонньої допомоги. Інвалідами другої групи, таким чином, ставали в ряді випадків ті, хто був здатний працювати, але потребував спеціальних пристосувань. Так, наприклад, за пунктом "В" інвалідами другої групи могли бути визнані особи, які страждали від важких хронічних захворювань, комбінованих дефектів опорно-рухового апарату, значної втрати зору, яким праця не протипоказана, але доступна в спеціально створених умовах у спеццехах, вдома або на підприємствах, якщо могли бути створені умови, відповідні до таких спеццехів.

При визначенні першої групи інвалідності ЛТЕК керувалась двома принципами: потреба в постійному сторонньому піклуванні (допомозі або нагляді) і здатність працювати виключно в особливо створених, індивідуально організованих умовах. Зазначалося, що інваліди першої групи, придатні до індивідуальних умов роботи, потребують постійної сторонньої допомоги не лише в побуті, але й у процесі своєї праці.

За наявності деяких дефектів і деформацій група інвалідності встановлювалась незалежно від виконуваної роботи, якщо вони були наслідком поранення або каліцтва, отриманого на фронті, при виконанні обов'язків військової служби або на виробництві. Виокремлення особливої категорії інвалідів – інвалідів військової служби і внаслідок трудового каліцтва відповідало функціональній парадигмі, коли держава виявляла турботу передусім про тих, хто захищав інтереси і цілісність країни, національну честь, брав участь у створенні матеріальних цінностей, тобто сприяв її процвітання. Ті ж, хто не міг дати користі державі, витіснялися з "нормального" суспільства, їх життя ставало багато в чому залежним від системи соціального забезпечення.

Дії цих нормативів приводили до двох важливих наслідків:

1. Формувалися специфічні соціально-професійні характеристики інвалідів: низька або знижена кваліфікація, низький освітній рівень, неспроможність виконувати працю нарівні зі здоровими працівниками, потреба

в догляді, допомозі або нагляді (залежність від оточення).

2. При винесенні ЛТЕК висновку "непрацездатний" певному контингенту інвалідів першої та другої груп порушувалося конституційне право на працю (таке обмеження пояснювалося як охорона життя й здоров'я людей, участь яких у трудовій діяльності може заподіяти шкоду здоров'ю або його втрату, а іноді загрожувати життю й здоров'ю інших людей. "Тому суспільство не лише мало право не допускати до праці осіб у вказаних випадках, але повинно було заборонити їм будь-яку роботу на користь цих осіб і суспільства".

Проте у зв'язку з браком (дефіцитом) робочої сили, який оцінювався наприкінці 1960-х рр. як півтора мільйона людей і був зумовлений зниженням народжуваності населення в роки Великої Вітчизняної війни, механічним рухом населення, тобто міграціями в інші республіки СРСР, значним обсягом робіт, виконуваних немеханізованим способом (47% від кількості всіх робітників, зайнятих у народному господарстві), стратегічно важливо було залучити до праці інвалідів і пенсіонерів.

Саме в радянський період була створена система спеціалізованих підприємств і освітніх установ для інвалідів. Державного значення набули громадські організації інвалідів ВТС, ВТГ і ВТІ. Так, наприклад, відповідно до радянського законодавства, Всеросійське товариство глухих було організоване з метою об'єднання "...глухих, глухонімих і туговухих громадян для залучення їх до суспільно корисної трудової діяльності, поліпшення культурно-побутового обслуговування, сприяння підвищенню ідейно-політичного, загальноосвітнього і технічного рівнів і залучення їх до лав активних будівельників комуністичного суспільства".

Трудові права й обов'язки членів ВТІ, ВТС, ВТГ визначалися в основному загальними нормами трудового законодавства і реалізувалися насамперед через навчально-виробничі підприємства цих товариств. Наприкінці 1960-х рр. ВТС налічувало 250 спеціалізованих виробничих підприємств, 160 навчально-виробничих підприємств, ВТГ, відповідно, налічувало 70 навчально-виробничих підприємств. У 1981 р. трудовою діяльністю було зайнято 85,2% інвалідів третьої групи (питома вага працюючих інвалідів усіх груп становила 39,5%). Інваліди набули особливого правового статусу у сфері трудових відносин: скорочений робочий час, додатковий час для відпочинку, можливість відмови від роботи у вихідні і святкові дні, заборона на роботу в нічний час і так далі. Більшість з цих прав збереглися в сучасному трудовому законодавстві.

Таким чином, політика зайнятості інвалідів радянської епохи характеризувалася залученням інвалідів, які зберегли працездатність, до трудової діяльності в рамках закритих форм зайнятості та на більш щадних умовах праці, а також відмовою в праві працевлаштування тим, чиї фізичні особливості не відповідали рівню розвитку реабілітаційної індустрії.

Зміни в політичному житті СРСР з початком реформ у 1985 р. супроводжувалися двома тенденціями, наявними і сьогодні.

Україна прагне ввійти до світової спільноти як відкрита демократична держава, де дотримуються прав і свобод громадян, де забезпечення рівних можливостей усіх членів суспільства – один з пріоритетних напрямів державної політики.

Перехід до демократичного суспільства потребував перегляду ідеології, філософії та політики щодо інвалідів і приведення у відповідність з міжнародними нормами понять інвалідності та реабілітації цієї категорії громадян. У світовій спільноті значні зміни в політиці щодо інвалідів сталися вже в середині ХХ ст. з прийняттям Декларації прав людини. Процес розширення громадянських і соціальних прав інвалідів, у тому числі у вигляді забезпечення доступності інклюзивної шкільної освіти, реалізації програм професійної перепідготовки, заборони дискримінації інвалідів у сфері праці, починається з 70-х рр. ХХ ст.

У всесвітній програмі дій щодо інвалідів, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 3-го грудня 1982 р., були намічені основні напрями діяльності світової спільноти із запобігання інвалідності, відновлення працездатності та реалізації цілей “повної участі” інвалідів у соціальному житті. У ході її здійснення набули розвитку принципи, закріплені в конвенціях Міжнародної організації праці “Про дискримінацію в області праці і занять” (1958 р.) і “Про професійну реабілітацію і зайнятість інвалідів” (1983 р.), що підтверджують права інвалідів на розвиток нарівні з іншими громадянами, можливості до поліпшення умов життя в результаті економічного й соціального розвитку.

На 48-й сесії Генеральною Асамблеєю ООН (1993 р.) були прийняті “Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів”, у яких сформульовані конкретні рекомендації державам щодо налагодження розуміння в суспільстві проблем інвалідів, їх прав і потреб, усунення перешкод, які не дають їм змоги бути повноправними членами суспільства.

Нове трудове законодавство зберегло наявні гарантії інвалідів:

- вони мають право на необхідні умови праці відповідно до індивідуальної програми реабілітації інваліда;

- не допускається встановлення в колективних або індивідуальних трудових договорах умов праці інвалідів (оплата праці, режим робочого часу і часу відпочинку, тривалість щорічної і додаткової оплачуваних відпусток та ін.), які погіршують становище інвалідів порівняно з іншими працівниками;
- для інвалідів першої та другої груп установлюється скорочена тривалість робочого часу, не більше ніж 35 годин на тиждень, зі збереженням повної оплати праці;
- залучення інвалідів до наднормових робіт, роботи у вихідні дні та нічний час допускається тільки з їх згоди і за умови, якщо такі роботи не заборонені їм за станом здоров'я;
- їм надається щорічна відпустка не менше ніж 30 календарних днів;
- їм надано право переведення на легшу роботу відповідно до медичного висновку, тимчасово або без обмеження терміну, при такому переведенні за працівниками зберігається колишній середній заробіток протягом одного місяця з дня переведення.

Крім того, інваліди, мають додаткові права як клієнти служби зайнятості населення.

Таким чином, інваліди перебувають в особливому становищі у сфері зайнятості і трудових відносин. Їм надаються пільги і більш щадні умови праці: вони мають право на виконання легших видів праці, скорочену тривалість робочого часу, збереження колишньої заробітної плати, а також на отримання додаткових видів допомоги.

До процесу професійної реабілітації інвалідів залучені не лише органи соціального захисту, служби зайнятості населення, але й, природно, працедавці (підприємства).

Підприємства в межах доведеного нормативу створюють за власні кошти робочі місця для працевлаштування інвалідів; щорічно до 1-го лютого року, що настає за звітним, подають відділенням Фонду соціального захисту інвалідів відомості про середню річну заробітну плату на підприємстві, середньооблікову кількість штатних працівників облікового складу та про кількість працюючих інвалідів; визначають види виробництв, цехи та дільниці, де доцільно використовувати працю інвалідів; інформують державну службу зайнятості та місцеві органи соціального захисту населення про вільні робочі місця та вакантні посади, на яких може використовуватися праця інвалідів; створюють для інвалідів умови праці з урахуванням індивідуальних програм реабілітації, забезпечують соціально-економічні гарантії, передбачені чинним законодавством; запроваджують у разі потреби посади інструкторів-перекладачів для роботи з глу-

Держава та регіони

хими працівниками; розробляють і затверджують інструкцію про робоче місце інваліда [8].

Держава через законодавство зобов'язала працедавців дотримуватись таких норм і правил:

- неприпустимість відмови в прийомі на роботу внаслідок наявності інвалідності;
- надання роботи на тому ж підприємстві, де настала інвалідність;
- забезпечення санітарно-курортними путівками за місцем роботи на пільгових умовах;
- працевлаштування інвалідів у межах встановленої законом квоти.

Відповідно до встановленої квоти, для приймання на роботу працедавці зобов'язані:

1. Створювати або надавати робочі місця для працевлаштування інвалідів.

2. Створювати інвалідам умови праці відповідно до індивідуальної програми реабілітації інваліда.

3. Надавати в установленому порядку інформацію, необхідну для організації зайнятості інвалідів.

Працедавці зобов'язані відшкодовувати шкоду, заподіяну працівникові в результаті каліцтва, професійного захворювання або іншого ушкодження здоров'я, пов'язаного з виконанням працівниками трудових обов'язків, додатково до вищеназваних, повинні надавати кошти на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів, які постраждали внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання.

Працедавці несуть відповідальність за порушення прав інвалідів. Спори з питань установлення інвалідності, рекомендації індивідуальних програм реабілітації інвалідів, надання конкретних заходів соціального захисту, а також спори, що стосуються інших прав і свобод інвалідів, розглядаються в судовому порядку.

Проте в ряді регіонів нормативної бази, яка регламентує порядок квотування, розмір квоти і відповідальність за її невиконання, немає, у багатьох регіонах бракує документів, які визначають вартість робочого місця для стягування плати з організацій, що не надають інвалідам роботу в межах установленої квоти.

Розширення можливостей зайнятості інвалідів можливе лише за умови створення цілісної стратегії дій, що стимулюють інвалідів робити вибір на користь зайнятості, а працедавців – працевлаштовувати інвалідів. Законодавчі акти, які регламентують соціальний захист безробітних інвалідів, не містять стимулюючих елементів.

Системи стимулювання працедавців у працевлаштуванні інвалідів також немає. Організація спеціальних робочих місць для

інвалідів і показаних їм умов праці передбачає істотні фінансові витрати працедавців, тоді як економічні заходи заохочення їх за цю діяльність або не передбачені, або дуже обмежені в багатьох регіонах України, зокрема в Донецькій області.

Крім того, система сприяння зайнятості інвалідів повинна містити елементи, що елімінують поняття інвалідності як такої, тобто має бути спрямована на створення рівних умов життєдіяльності. Поняття доступного середовища і вимог з його організації закладені в 1990-ті рр. Сьогодні розроблено комплекс технічної документації із забезпечення доступності житлових, виробничих, спортивних та інших будівель і споруд, державна підтримка гарантується підприємствам, які виробляють і реалізують технічні засоби реабілітації інвалідів у вигляді податкових пільг.

Ефективність чинного законодавства визначається закладеними в ньому механізмами та конкретною ситуацією, у якій воно реалізується. Основні заходи щодо реалізації інвалідами права на працю – передусім зобов'язання працедавців, коли для них існує необхідність здійснення додаткових заходів щодо безпеки праці, контролю, витрат на санітарно-курортне лікування, можливості нести адміністративну або карну відповідальність за порушення прав і пільг інвалідів.

Передбачені законом заходи були ефективніші в умовах існування державного замовлення, фінансування, планової економіки, браку (дефіциту) робочої сили. Такий підхід до вирішення проблеми зайнятості виявляється недостатньо ефективним за масового безробіття, несвоєчасної виплати заробітної плати, невідповідності умов праці на підприємствах стану здоров'я інвалідів, коли перспективнішою стає підприємницька діяльність, а законом не передбачений механізм створення дійсної зацікавленості приватних підприємств, працедавців у прийомі на роботу інвалідів, створення та збереження спеціальних робочих місць для цієї категорії громадян. Більше того, часто створюються додаткові труднощі для підприємств, які використовують працю інвалідів у вигляді недостатньо продуманої податкової політики, бюрократичних механізмів, порушення або невиконання своїх обов'язків державними службами.

Наявна адміністративна модель системи реабілітації, у рамках якої інваліди розглядаються, передусім, як клієнти системи соціального захисту, стають виключно об'єктом для патронажу й захисту, а дії соціальних служб, що надають реабілітаційні послуги, зазвичай розрізнені й непослідовні.

IV. Висновки

Таким чином, сучасна соціальна політика України щодо інвалідів, що декларує своєю метою інтеграцію інвалідів у суспільство й забезпечення рівних можливостей, не містить комплексної програми дій із досягнення цієї мети. Разом з позитивними моментами, такими як розширення поняття реабілітації, що передбачає чинник доступності середовища, посилення санкцій при відмові працевлаштування людині виключно внаслідок наявності інвалідності та невиконанні вимог з організації доступного середовища життєдіяльності маломобільних категорій населення, підтримка організацій, що проводять діяльність у сфері технічної реабілітації інвалідів, наявні чинники, що перешкоджають ефективній зайнятості інвалідів: недостатній контроль за дотриманням трудового законодавства, застосування не завжди виправданих пільг за умовами праці для інвалідів, покладання відповідальності за створення необхідних умов для праці інвалідів на працедавців, відсутність єдиних стандартів при проведенні експертизи інвалідності та реабілітаційних заходів.

Система квотування робочих місць – основний засіб забезпечення зайнятості інвалідів – виділення робочих місць для інвалідів, які не потребують високої професійної підготовленості. Нове пенсійне законодавство збільшило тривалість трудового стажу для отримання пенсії по інвалідності в повному обсязі, яка не досягає прожиткового мінімуму. Такі чинники швидше чинять тиск на соціальну групу інвалідів, змушуючи їх до працевлаштування, ніж розширюють мож-

ливості їх професійної самореалізації, що розуміється нами як оплачувана професійна діяльність відповідно до набутих професійних навичок і вмінь, індивідуальних переваг за змістом і характером праці.

Література

1. Дробышева С. Отношение к инвалидам – показатель нравственного здоровья общества / С. Дробышева // Человек и труд. – 2003. – № 10. – С. 12–15.
2. Дубинина И.А. Современные проблемы трудовой занятости инвалидов / И.А. Дубинина // Клинические и социальные аспекты профилактики инвалидности и реабилитации. – СПб. : ЛИУВЭК, 1992. – С. 16.
3. Кондрашкин В. Профессиональная реабилитация инвалидов / В. Кондрашкин // Человеческие ресурсы. – 2002. – № 4. – С. 34–37.
4. Терюханова І. Зайнятість інвалідів: реалії та перспективи / І. Терюханова // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 1. – С. 27–32.
5. Scotch R.K. Disability / R.K. Scotch // Analyzing Social Problems. NJ : Prentice-Hall, 1997. – P. 146.
6. Конституция (Основной закон) СССР. – 1997. – Ст. 60.
7. Справочник документов по ВТЭ и трудоустройству инвалидов. – Л. : Медицина, 1981. – С. 20.
8. Положення про робоче місце інвалідів і про порядок працевлаштування інвалідів : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.1995 р. № 314.

Качний О.С., Шапоренко Д.Е. Державні механізми регулювання працевлаштування інвалідів

Анотація. У статті проведено аналіз розвитку державних механізмів регулювання працевлаштування інвалідів.

Ключові слова: державні механізми, працевлаштування інвалідів, трудове законодавство.

Качной А.С., Шапоренко Д.Э. Государственные механизмы регулирования трудоустройства инвалидов

Аннотация. В статье проведен анализ развития государственных механизмов регулирования трудоустройства инвалидов.

Ключевые слова: государственные механизмы, трудоустройство инвалидов, законодательство о труде.

Kachnoj A., Shaporenko D. State regulatory mechanisms of disability employment

Annotation. In article the development analysis of state mechanisms adjusting of disability employment is conducted.

Key words: state mechanisms, disability employment, the labor legislation.

УДК 37.014.552

СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Козарь Т.П.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Роль і значення освіти у створенні незалежної, національної Української держави добре відомі, хоча питання державної політики в освітянській галузі не перестає бути актуальним і сьогодні. В Україні впродовж останніх десятиріч головною проблемою в системі освіти, зокрема вищої, було і залишається забезпечення якості підготовки фахівців на рівні вимог, які висуває держава й які повсякчас зростають. Реформування освітньої галузі в Україні зумовило необхідність модернізації системи державного управління освітою, спрямування її діяльності на забезпечення й усебічне поліпшення якості освіти, впровадження технологій систематичного оцінювання та прогнозування розвитку системи освіти.

Здобутки українських учених, які досліджують питання управління системою освіти, стан освітньої галузі України, принципи національної освітньої політики, основні напрями реформування освіти є надзвичайно численними й різноманітними. Сутність, методологічні засади та різноманітні аспекти реалізації державної освітньої політики розкрили, зокрема, у своїх працях Г. Атаманчук, В. Бакуменко, І. Бачило, В. Луговий, О. Луньов, В. Малиновський, Н. Нижник, С. Ніколаєнко, В. Огаренко, Н. Протасова, В. Ребкало, Ю. Тихомиров, В. Токовенко, Т. Фініков та багато інших учених. На нашу думку, ще не знайшли достатньої розробки питання щодо визначення поняття “державна освітня політика” в контексті реалізації суспільних інтересів щодо функціонування системи освіти, а також питання щодо модернізації структури вищої освіти України з орієнтиром на її входження в освітній простір Європи.

II. Постановка завдання:

- визначити сутність поняття “державна освітня політика” беручи до уваги те, що саме держава є визначальним суб’єктом реалізації суспільних інтересів щодо формування та розвитку системи освіти;
- проаналізувати правові основи реалізації державної освітньої політики в Україні;
- розглянути модернізацію структури вищої освіти України.

III. Результати

Кожна держава будує свою освітню парадигму, виходячи з конкретних історичних умов, а також соціально-економічних та культурних реалій у поєднанні з освітньою політикою. Розглядаючи державу політику як цілеформуючий фактор діяльності державного апарату та державної служби, А. Мельник та О. Оболенський визначають, що державна політика має закріплюватися державно-правовим структурами, бути відомою та зрозумілою суспільству. Однією зі складових, що формують державну політику є практична діяльність політичних суб’єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей [1, с. 65]. В. Тертичка наголошує, що державна політика як багатовекторна система відтворює динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя; під час формування державної політики вкрай важливо враховувати вплив на її зміст соціально-економічних та політичних чинників [2, с. 33]. О. Оболенський акцентує увагу, що держава являє собою механізм відображення та забезпечення спільних для всіх, інтегрованих потреб, інтересів і цілей життєдіяльності людей, які мають єдине громадянство. У зв’язку із цим держава виступає механізмом збереження та розвитку цілісності, організованості й упорядкованості суспільства [1, с. 26].

Державна політика в галузі освіти є невід’ємною складовою загальнодержавної політики. Усе, що відбувається в суспільстві, природі, розвитку людської культури, так чи інакше впливає на формування та здійснення освітньої політики, функціонування системи освіти в цілому.

І. Іванюк підкреслює, що освітня політика має певні характеристики, важливі для розуміння того, яким способом вона формується; треба брати до уваги контекст і передісторію прийняття політичних рішень в освіті; в основі політики – певні цінності, тому в будь-якому разі складно уявити політичне рішення, яке не ґрунтується на цінностях; політика не може бути створена з чистого аркуша, без урахування обставин, у яких її впроваджуватимуть, треба зважати

на загальний контекст творення політики: історичний, соціальний, економічний, етнічний, релігійний тощо [3, с. 15–16].

Є. Красняков аналізує наукову та науково-популярну літературу щодо визначення поняття “державна освітня політика” [4]. “Освітня політика – найважливіша складова політики держави, інструмент забезпечення фундаментальних прав і свобод особи, підвищення темпів соціально-економічного та науково-технічного розвитку, гуманізації суспільства, зростання культури. Освітня політика встановлює на основі суспільної згоди корінні цілі й завдання розвитку освіти, гарантує їх проведення в життя шляхом узгоджених дій держави і суспільства. Щонайперше завдання освітньої політики на сучасному етапі – досягнення сучасної якості освіти, її відповідності актуальним і перспективним потребам особи, суспільства і держави” [5]; “державна політика у сфері освіти – політика, в основі якої лежить принцип пріоритетності питань освіти, недопущення створення й діяльності політичних організацій і релігійних рухів у державних і муніципальних освітніх установах, органах управління. Організаційною основою державної політики є програми розвитку освіти, що приймаються найвищим органом законодавчої влади” [6]; “освітня політика – складова політики держави, сукупність теоретичних ідей, цілей і завдань, практичних заходів розвитку освіти [7]; “освітня політика – це, передусім, політика, що забезпечує розвиток і функціонування системи освіти. Вона спрямована на забезпечення суспільства знаннями, необхідними для суспільного розвитку” [8]; “освітня політика – це сфера діяльності, пов’язана відносинами між соціальними групами з передачі новим поколінням накопиченого соціального досвіду, і трансляції культури. Предметом освітньої політики є відносини або система відносин, що виникають в процесі діяльності” [9].

Беручи до уваги зазначені поняття й акцентуючи на тому, що саме держава є визначальним суб’єктом реалізації суспільних інтересів щодо формування та розвитку системи освіти, визначимо державну освітню політику як сукупність сформованих та законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій, якими керуються органи державної влади при здійсненні державного управління у сфері освіти з метою формування інтелектуального, духовного та виробничого потенціалу суспільства. Виходячи з наведеного поняття, освіта має перетворитися не на державний, а на загальносуспільно-державний пріоритет. Слід також зауважити на такому: чим більш централізованою, формалізованою є освітня політика держави, тим нижчими є спроможність і здатність

освіти до інновацій, це питання потребує окремої уваги в подальших дослідженнях.

Поступальний розвиток освітнянської галузі в Україні зумовлює необхідність розширення й поглиблення її нормативно-правового забезпечення. Завданням законодавства України про освіту визначено врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової, загальнокультурної підготовки громадян. Фундаментальним для діяльності органів державного управління щодо реалізації державної політики у сфері освіти є Закон України “Про освіту”. У цьому Законі визначено політичний курс держави в галузі освіти, мету, принципи, зміст освіти, умови створення закладів освіти та їх урізноманітнення. Згідно з цим Законом, освіта – це основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Україна визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного і культурного розвитку суспільства.

Протягом 1993–2000 рр., крім названого вище Закону України “Про освіту”, Указами Президента України було ухвалено “Основні напрями реформування вищої освіти” та “Про заходи реформування системи підготовки спеціалістів та працевлаштування випускників вищих навчальних закладів освіти”. Ряд нормативних актів Кабінету Міністрів України та Міністерства освіти і науки України сприяли створенню механізмів реалізації зазначених документів.

Конституційне право громадян на результати своєї інтелектуальної діяльності реалізується за допомогою ряду законодавчих актів, якими забезпечується право на вибір і здійснення інтелектуальної, творчої діяльності, свобода літературної, художньої, наукової діяльності та творчості. До таких належать Закон України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 13.12.1991 р. в редакції 1998 р., Закон України “Про наукову і науково-технічну експертизу” від 10.02.1995 р., Указ Президента України “Про вищу атестаційну комісію України” від 25.02.1992 р., Указ Президента України “Про державну підтримку наукових установ, які працюють над новітніми науково-технічними розробками” від 26.06.1995 р., Указ Президента України “Про державну підтримку наукової діяльності Академії наук України” від 22.03.1994 р. та інші акти законодавства України [10]. За роки незалежності української держави напрацьований значний масив актів законодавства, які безпосередньо стосуються сфери освіти. З прийняттям Конституції України, базового Закону України “Про освіту” та Законів прямої дії: “Про професійно-технічну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про вищу

Держава та регіони

освіту”, визначені як загальні правові засади функціонування та розвитку освіти, так і правові, організаційні, фінансові відношення її у підрозділах, а також їх фінансово-господарська та матеріально-технічна база.

Освітня діяльність на території України, відповідно до ст. 28 Закону України “Про вищу освіту”, здійснюється вищими навчальними закладами на підставі ліцензій, які видаються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [10]. Вищі навчальні заклади, що мають ліцензії, вносяться Міністерством освіти і науки України до Державного реєстру вищих навчальних закладів. Ліцензування освітніх послуг провадиться відповідно до Постанови КМУ від 29.08.2003 р. № 1380. Закон України “Про освіту” одним із повноважень Міністерства освіти і науки України та міністерств і відомств України, яким підпорядковані навчальні заклади, визначає здійснення навчально-методичного керівництва, контроль за дотриманням державних стандартів освіти, державне інспектування. Під дію цих законів підпадають також недержавні навчальні заклади. Таким чином, структура управління вищими навчальними закладами, правила прийому й навчання, види і назви ВНЗ та їх структура, а також структура вчених ступенів, викладацький склад і найменування відповідних посад та правила службового зростання, права й обов’язки студентів однорідні по всій країні.

Урядом розроблені і діють переліки напрямів підготовки, спеціальностей за якими здійснюється підготовка фахівців:

1. Перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 р. № 1719.

2. Перелік спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем молодшого спеціаліста,

затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р. № 839.

3. Перелік спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 р.

Модернізація освіти України в контексті європейських вимог розпочалася задовго до набуття нашою державою в 2005 р. статусу учасниці Болонського процесу. Новий етап реформування освіти, зокрема вищої, потребує внесення суттєвих змін до нормативно-правових актів. Сьогодні мова йде про прийняття нового Закону “Про вищу освіту”, адже чинний Закон “Про вищу освіту” відстає від потреб вищої освіти, економіки та суспільства взагалі.

Законом “Про вищу освіту” визначено, що до структури вищої освіти входять освітні й освітньо-кваліфікаційні рівні [11]:

1) *освітні рівні*:

- неповна вища освіта;
- базова вища освіта;
- повна вища освіта;

2) *освітньо-кваліфікаційні рівні*:

- молодший спеціаліст;
- бакалавр;
- спеціаліст, магістр.

Згідно з проектом Закону “Про вищу освіту”, до структури вищої освіти входять освітньо-кваліфікаційні та освітньо-наукові рівні [12]:

1) *освітньо-кваліфікаційні рівні*:

- молодший бакалавр;
- бакалавр;
- магістр;

2) *освітньо-наукові рівні*:

- доктор філософії;
- доктор наук.

Структура вищої освіти на цей період відповідно до Закону “Про вищу освіту” має такий вигляд (рис. 1).

Відповідно до проекту Закону “Про вищу освіту” структура вищої освіти має такий вигляд (рис. 2).

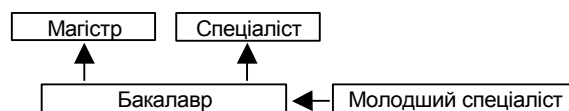


Рис. 1. Структура вищої освіти сьогодні згідно із Законом “Про вищу освіту”

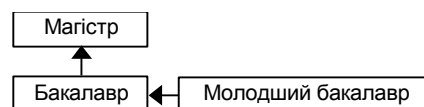


Рис. 2. Структура вищої освіти сьогодні згідно із проектом Закону “Про вищу освіту”

Як бачимо, зміна чинної в Україні структури кваліфікацій вищої освіти в проекті Закону “Про вищу освіту” торкнулася рівня молод-

шого спеціаліста та зникнення рівня спеціаліста. Модернізація структури вищої освіти України вимагає змін у системі законодавчо-

го й нормативно-правового регулювання вищої освіти з урахуванням вимог європейської системи стандартів, які сприятимуть розвитку національних культурних цінностей, демократії й гуманізму як основних чинників функціонування громадянського суспільства. Актуальним для сьогодення є формування національної системи кваліфікацій вищої освіти, яка гармонізуватиме із системою кваліфікацій Європейського простору вищої освіти, сприятиме подальшій її сертифікації в європейських та світових структурах.

IV. Висновки

Враховуючи наукові здобутки вітчизняних учених та беручи до уваги те, що саме держава є визначальним суб'єктом реалізації суспільних інтересів щодо формування та розвитку системи освіти, надано визначення поняття "державна освітня політика".

Реальності сьогодення потребують подальшої модернізації вітчизняної системи освіти. Час потребує внесення змін та доповнень до чинних законодавчих актів. У зв'язку із входженням до європейського освітнього простору і приєднанням до Болонського процесу актуальним є питання щодо прийняття нового Закону "Про вищу освіту", положення якого мають орієнтуватися на потреби вищої освіти, економіки та суспільства взагалі, а також мати спрямованість на інтегрування національної освіти в загальноєвропейську.

Формування національної системи кваліфікацій вищої освіти забезпечить взаємне визнання на європейському та міжнародному рівні документів про освіту й навчання, конкурентоспроможність випускників на національному та міжнародному ринках праці й надання освіти високої якості. Вирішення цього завдання сприятиме задоволенню особистісних потреб студентів у здобутті вищої освіти та розширенню їх компетентності, створенню та розвитку належних умов для здійснення інноваційних наукових досліджень і підвищенню мобільності студентів, наукових і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів.

Література

1. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та ін. ; за ред. А.Ф. Мельник]. – 2-ге вид., вип. і доп. – К. : Знання, 2004. – 324 с. – (Вища освіта XXI століття).
2. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В.В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
3. Іванюк І.В. Освітня політика : навч. посіб. / І.В. Іванюк. – К. : Таксон, 2006. – 226 с.
4. Красняков Є.В. Освітня політика як інструмент впливу держави на систему освіти [Електронний ресурс] / Є.В. Красняков. – Режим доступу: <http://kno.rada.gov.ua/komosviti/control/uk/publish/article>.
5. Филиппов В.М. Образовательная политика России на современном этапе / В.М. Филиппов.
6. Полонский В.М. Словарь понятий и терминов по законодательству Российской Федерации / В.М. Полонский. – М. : Московский ин-т развития образовательных систем, 1995.
7. Куклин В.Ж. Системные аспекты образовательной политики и управление образованием / В.Ж. Куклин, С.А. Беляков // Университетское управление. – 2003. – № 3 (26). – С. 10–23.
8. Журавський В.С. Державна освітня політика: поняття, системність, політичні аспекти / В.С. Журавський // Правова держава: щорічник наукових праць. – К., 2003. – Вип. 14. – С. 20.
9. Адамский А. Становление образовательной деятельности : доклад на VIII Всеукраинской конференции "Педагогика развития" / А. Адамский.
10. Збірник основних нормативних актів про вищу освіту, наукову діяльність, підготовку та атестацію наукових кадрів / [за ред. проф. М.І. Панова]. – Х. : Гриф, 2003. – 336 с.
11. Про вищу освіту : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/>.
12. Про вищу освіту : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/>.

Козарь Т.П. Сутність та правові основи реалізації державної освітньої політики в Україні

Анотація. У статті визначається сутність поняття "державна освітня політика", аналізуються правові основи реалізації державної освітньої політики в Україні, розглядається модернізація структури вищої освіти України в контексті входження вітчизняної системи вищої освіти до європейського освітнього простору.

Ключові слова: державна освітня політика, освітня галузь, структура вищої освіти, держава.

Козарь Т.П. Сущность и правовые основы реализации государственной образовательной политики в Украине

Аннотация. В статье определяется сущность понятия "государственная образовательная политика", анализируются правовые основы реализации государственной образовательной политики в Украине, рассматривается модернизация структуры высшего образова-

ния Украины в контексте входа отечественной системы высшего образования в европейское образовательное пространство.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, образовательная отрасль, структура высшего образования, государство.

Kozar' T. The essence and legal foundations of public education policy in Ukraine

Annotation. In the article the essence of concept "the state education policy" is defined, the legal framework of public education policy in Ukraine is analyzed. It includes updating the structure of higher education in Ukraine in the context of joining the national system of higher education into European educational space.

Key words: state educational policy, educational sphere, the structure of higher education, state.

УДК 351.83:331.5.024.5

**ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ****Кравченко Т.А.**кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Поступальний, прогресивний розвиток будь-якого суспільства можливий за багатьох об'єктивних умов, серед яких однією з найважливіших є науково обґрунтована робота і практична реалізація сучасної кадрової політики, насамперед державної. Державна кадрова політика була й залишається провідною ланкою організації суспільства, оскільки це комплексна система управління людськими ресурсами і вона є необхідною основою для об'єднання й узгодження управлінських впливів у політичній, економічній та культурній сферах.

У період проведення сучасної адміністративної реформи в Україні одним із основних елементів є ефективна та системна державна кадрова політика. І напевне, цей елемент є чи не найважливішим у загальній структурі.

Сьогодні вже очевидно, що недостатньо лише відстежувати кількісні та якісні характеристики кадрового потенціалу країни. На порядку денному стоїть нагальне питання про створення умов для його реалізації. Саме в цьому й полягає основний сенс діяльності держави в цій сфері. Сьогодні можна лише з певною часткою умовності говорити про те, що практика державного управління кадрами теоретично обґрунтовується. Найчастіше здоровий ґлузд виступає своєрідною методологією та, відповідно, своєрідним інструментом оцінювання процесів у сфері державної кадрової політики.

У демократичному суспільстві державна кадрова політика може будуватися тільки на пріоритетах праксеологічного (діяльнісного) підходу тобто залучення до державного управління виключно професіоналів. У зв'язку із цим особливо актуальним визначається теоретичне обґрунтування державної кадрової політики з тим, щоб механізм залучення професіоналів для служби суспільству був юридично забезпечений, а ідеологічні переконання посадовця залишались його особистою справою і не впливали на виконання професійних функцій, розподіл та перерозподіл управлінських портфелів [1].

За останні роки вагомий науковий внесок у дослідження проблем державного управління та державної служби зробили відомі вчені: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Н. Гончарук, В. Ільяшеко, В. Князєв, В. Луговий, В. Майборода, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, І. Розпутенко, С. Серьогін та ін. Напрацьовані ними теоретичні положення щодо формування державної кадрової політики можуть бути екстрапольовані на розробку проблем кадрових процесів у державному управлінні України. Теоретико-методологічні основи кадрових процесів у державному управлінні України розглядаються епізодично, без комплексного підходу та науково обґрунтованих висновків, рекомендацій та пропозицій, які б сприяли прогнозуванню, стабілізації, якісному розвитку згаданих процесів.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити концептуально-понятійні засади державної кадрової політики, проаналізувати основні вимоги та визначити основні принципи здійснення державної кадрової політики, охарактеризувати моделі державної кадрової політики.

III. Результати

Необхідність вироблення нової державної кадрової політики (далі – ДКП) у сфері державного управління зумовлена змістом радикальних перетворень, які почали здійснюватися в контексті сучасної адміністративної реформи, необхідністю побудови і формування принципово нового громадянського суспільства. Для України вироблення сучасної кадрової політики – це не тільки актуальне і складне, а й принципове питання.

Будівництво демократичної правової держави, вирішення складних політичних і соціально-економічних проблем її розвитку вимагає постійної уваги до роботи з кадрами органів виконавчої влади [2; 3]. Як слушно зазначає Т. Корнєва, “ефективність діяльності держави визначається не тільки системою і структурою створених органів, а й службовцями, якісним складом кадрового потенціалу” [4, с. 42].

Вимоги до кадрів, ефективності їхньої роботи підвищуються й разом з поліпшенням правового забезпечення їхньої діяльності, науковим осмисленням сучасної державної кадрової політики, її постійним розвитком, тобто, насамперед, наповненням змісту кадрової політики новими теоретичними положеннями і практичними здобутками, новими завданнями, орієнтирами й акцентами в державній політиці.

Кадрова політика покликана забезпечити реалізацію всієї політики держави у сфері державного управління. Вона формується й здійснюється на науково-теоретичній основі, постійному аналізі практичної діяльності [5].

Спроби визначити поняття кадрової політики простежуються з радянських часів. Кадрова політика набула актуальності з перших днів існування радянської влади, у період становлення СРСР. Так, ще В. Ленін багато разів підкреслював "архіважливість" проблеми підготовки, оцінювання, розстановки кадрів, сформулював основні принципи формування кадрової політики, які зводяться до того, щоб здійснювати підбір кадрів за політичними та діловими якостями, оцінювати працівника за його особистими якостями і за результатами праці, постійно готувати кадри, виховувати їх [6]. Принцип підбору кадрів за діловими якостями, оцінка працівників за їх особистими якостями і досягненнями в роботі, підготовка і виховання кадрів є, безумовно, актуальними питаннями і зараз.

Критично осмислюючи помилки "радянського періоду", і в працях В. Леніна, і в наукових працях І. Бізюкової та інших радянських учених можна знайти багато таких теоретичних і практичних напрацювань, які можуть бути корисними в роботі з кадрами і сьогодні [6, 7].

Наприклад, визначення кадрової політики, яке було сформульовано І. Бізюковою, до теперішнього часу не втратило своєї актуальності та змістовності. Воно може розглядатися поряд з іншими, запропонованими сучасними науковцями, при аналізі цього поняття. І. Бізюкова визначає кадрову політику як "генеральний напрям кадрової роботи, сукупність найбільш важливих, принципів її основ" і вважає, що "сутністю кадрової політики є, насамперед, чітке визначення цілей системи роботи з кадрами у теперішній час і в перспективі" [7, с. 21–22].

Вітчизняні науковці, особливо з моменту проголошення незалежності нашої держави, багато уваги приділяють розробці поняття кадрової політики. У цей час вона набуває особливого значення й актуальності, оскільки від кадрового потенціалу нашої країни і правильної роботи з ним залежить успішність реалізації цілей і завдань сучасної держави.

Особливу увагу визначенню цього поняття приділяють О. Крушельницька та Д. Мельничук, які пропонують більш розширене його тлумачення: "кадрова політика – це сукупність принципів, методів, форм організаційного механізму з формування, відтворення, розвитку та використання персоналу, створення оптимальних умов праці, її мотивації та стимулювання" [8, с. 38]. Ці автори підкреслюють, що кадрова політика визначає генеральну лінію та принципові настанови в роботі з персоналом на довготривалу перспективу. Крім того, вони справедливо зазначають, що кадрова політика формується державою, керівними партіями та керівництвом підприємств і знаходить конкретне вираження у вигляді адміністративних і моральних норм поведінки людей у суспільстві та організації.

У словнику термінів і понять з державного управління [9, с. 81] В. Малиновський дає таке визначення: "Кадрова політика – це визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, що встановлює завдання організації, пов'язані із зовнішньою кон'юктурою (ринок праці, демографічна структура населення, політичний тиск, організаційні зміни), та завдання щодо ставлення до персоналу власної організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання)".

В енциклопедичному словнику з державного управління пропонується більш розширене його тлумачення: "Кадрова політика – один із найважливіших напрямів державного управління, орієнтований на потребу публічної адміністрації в кадрах, що полягає в стратегічній діяльності із цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, розвитку та використання кадрових ресурсів як визначального чинника ефективності системи органів публічної влади [10, с. 305].

Єдиного визначення державної кадрової політики в літературі та законодавстві не існує. Це, по-перше, пов'язано з багатозначністю цих понять, а по-друге, з тим, що на різних етапах історичного розвитку відбувалися зміни в суб'єктах кадрової політики.

Визначальним фактором кадрової політики є державна кадрова політика.

Державна кадрова політика – це політика держави у сфері державної служби, головною метою якої є вдосконалення кадрового потенціалу, створення дієздатного державного апарату, спроможного ефективно здійснювати завдання та функції Української держави шляхом сумлінного виконання державними службовцями покладених на них службових повноважень [10, с. 55].

За В. Олуйком, державна кадрова політика є системою організаційних, правових

та інших заходів уповноважених державою суб'єктів щодо формування кадрового забезпечення органів держави, державних підприємств, установ і організацій, що забезпечують виконання функцій держави [11, с. 22].

Професор О. Оболенський так визначає поняття кадрової політики в системі державної служби: "Це сукупність принципів, правил і норм, якими керується держава при відборі та розміщенні на посадах, підготовці, перепідготовці та переміщенні державних службовців. Зміст державної кадрової політики визначає безпосередня діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, кадрових служб і посадових осіб із формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів" [12].

Згідно з енциклопедичним словником з державного управління, державна кадрова політика передбачає вироблення стратегії і тактики щодо забезпечення країни висококваліфікованими кадрами, розробку і реалізацію відповідних програм діяльності у цій сфері, становлення і розвиток системи державної служби [10, с. 144].

Суб'єктом державної кадрової політики є сама держава, яка, отримавши від народу повноваження в кадровій політиці, її розробляє та реалізує.

Об'єктом державної кадрової політики є система державно-службових відносин, у якій задіяні кадри. Тож об'єктом свого впливу держава вважає весь кадровий потенціал суспільства, всі людські ресурси. Разом з тим об'єктом безпосередньо державного управління є кадри державної служби, які становлять основу апаратів органів державної влади.

Головна мета сучасної державної кадрової політики: забезпечити високий професіоналізм управлінського процесу й усі ділянки трудової діяльності кваліфікованими, активно діючими, добросовісними працівниками. Ця політика покликана визначити шляхи, засоби та механізми кадрового забезпечення реформ, максимально ефективно використовувати кадровий інтелектуальний потенціал, вироблення принципів і критеріїв добору та розстановки кадрів за об'єктивними даними, стимулюючи їх службове і професійне зростання. С. Серьогін і Н. Гончарук визначають мету кадрової політики як "формування такої системи роботи з кадрами, яка б орієнтувалась на отримання як економічного, так і соціального ефекту, найвищого кінцевого результату" [13, с. 5].

Основними завданнями державної кадрової політики на сучасному етапі державотворення є:

1) проведення єдиної кадрової політики в усіх сферах суспільно-політичного життя;

2) наукове обґрунтування потреби державних органів у кадрах;

3) забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу;

4) розробка оптимальної системи формування кадрового резерву;

5) запровадження ефективної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців;

6) розробка та прийняття нормативних актів реалізації державної кадрової політики.

Основна ідея сучасної державної кадрової політики України полягає у зміні характеру взаємодії держави і людини як соціальних партнерів у забезпеченні професійної та інтелектуальної самореалізації особистості й у взаємній відповідальності. На сучасному етапі важливо, щоб кожен державний службовець, кожна посадова особа володіли знаннями та вміннями, необхідними для роботи в непростих соціальних, економічних і політичних умовах сучасної України.

Ефективна кадрова політика має бути одночасно спрямована на досягнення таких цілей:

1) прогнозування і планування потреби в кадрах (кількісне й якісне забезпечення організацій відповідними кадрами);

2) підбір і розстановка, тобто раціональне використання кадрів;

3) розробка критеріїв і методики підбору, розстановки, оцінки і навчання кадрів;

4) планування розвитку персоналу, перманентної післядипломної освіти, підвищення кваліфікації;

5) створення і використання кадрового резерву на керівні посади; мотивація працівників, тобто забезпечення особистої зацікавленості працівників буд-якого рівня в досягненні високих результатів праці;

6) вплив на вдосконалення стилю управління, вироблення певних соціально значущих стереотипів поведінки.

Державна кадрова політика в нових умовах має бути спрямована на формування такої системи роботи з кадрами, яка б орієнтувалась на отримання як економічного, так і соціального ефекту, найвищого кінцевого результату.

Державна кадрова політика має базуватися на відповідних принципах. Принцип як поняття теорії відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами.

О. Негодченко, Т. Джурканін та В. Сергєвнін дають таке визначення принципів кадрової політики: "Це основні теоретичні постулати, які відображають об'єктивні закономірності розвитку ... систем, їх кадрових потенціалів, що перебувають у полі впливу держави й суспільства і визначають доцільний напрям управлінської діяльності". Автори також зазначають, що принципи кадрової політики

реалізуються в ідеологічному та часовому вимірах, у зв'язку із чим мають динамічний характер і зазнають постійних змін та коригувань [14, с. 273–274].

Отже, принципи державної кадрової політики – це основні положення і правила, які її регламентують мають об'єктивну основу, базуються на природі й закономірностях кадрової діяльності та відображають цю діяльність у постійному розвитку.

Державна кадрова політика, як вище відзначалося, має розроблятися на підставі таких базових принципів, як: науковість, конкретно-історичний підхід, моральність, законність, спадковість, демократизм, змінність.

Основними специфічними принципами, що регулюють кадрові процеси у сфері державного управління, є такі:

- 1) добір за діловими, професійними та морально-етичними якостями;
- 2) дотримання гласності й відкритості, соціальна рівність доступу громадян до державної служби;
- 3) постійна увага до розвитку кадрів, їхньої підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації;
- 4) створення та функціонування ефективної системи резерву кадрів;
- 5) оновлення й одночасно стабільність кадрів, їх наступність, поєднання досвідчених і молодих, перспективних працівників;
- 6) аналіз стану кадрового потенціалу, оцінювання його діяльності за досягнутими результатами й методами роботи.

В умовах побудови демократичної, правової держави, на нашу думку, серед принципів державної кадрової політики особливого значення набуває принцип її демократизму на основі верховенства права і законності.

Основоположними принципами державної кадрової політики на сучасному етапі, крім вищенаведених, має бути комплексність, коли охоплюються всі сфери кадрової роботи, системність, тобто врахування взаємозалежності і взаємозв'язку окремих складових цієї роботи; ефективність, коли будь-які витрати в цій сфері повинні окупатися через результати діяльності.

Нового змісту має набути принцип перспективності кадрів, який передбачає необхідність виконання таких умов: установлення вікового цензу для різних категорій посад; визначення терміну роботи на одній посаді, на одній і тій самій ділянці роботи; можливість зміни професії чи спеціальності, організація систематичного підвищення кваліфікації, врахування стану здоров'я.

В аспекті проведення реформи державної служби в Україні особливої актуальності набуває суто теоретичне питання про систему класифікації типів державної кадрової

політики, сформованої упродовж усієї історії людського розвитку та в практиці політичного управління. Протягом історії розвитку суспільства принципи державної кадрової політики визначалися, передусім, інтересами панівних еліт, і лише по-друге, – управлінською доцільністю. Тому, на наш погляд, найбільш переконливою підставою класифікації державної кадрової політики є “тип політичного панування”, що обґрунтований у працях М. Вебера. На основі цього методологічного принципу, в контексті сучасної специфіки політичного розвитку, науковці виділяють:

I. “Традиційну модель” ДКП, засновану на традиційному типі панування. Для неї характерні системний непомітність (тобто сімейність у кадрових призначеннях); трайбалізм, або суб'єктивізація ролі земляцької належності, а також домінування кастових чи релігійних бар'єрів при здійсненні підбору та просуванні чиновників.

II. “Протекціоністську модель” ДКП (харизматичне панування). Лідер чи посадова особа, яка підбирає команду за принципом “особистої відданості”, не завжди є або навіть вважається своїм оточенням особистістю, що володіє харизматичними якостями. Але особливості відбору штабу з-поміж числа “довірених”, “особисто відданих” людей, “команди” в рамках протекціоністської моделі повністю зберігаються.

III. “Раціональну модель” ДКП (раціональне панування). Відповідна легальному типу панування раціональна модель державної кадрової політики передбачає:

1. Відсутність будь-якого особистого присвоєння місця служби.
2. Роботу чиновників за контрактом, тобто на підставі вільного відбору щодо професійної кваліфікації (в найбільш раціональному випадку – визначеної за допомогою іспиту, засвідченої дипломом).
3. Посадові особи вбачають для себе кар'єру: “просування” за терміном служби або за успіхами в роботі.
4. Підпорядкування суворій службовій дисципліні та контролю.
5. Раціональна кадрова політика засновується на правилах, які можуть бути: технічними правилами, нормами. Для їх застосування в обох випадках необхідно спеціальне навчання. Отже, для роботи в штабі управління людина повинна мати відповідну кваліфікацію, бути добре обізнаною, – тільки така людина може бути прийнята на службу як чиновник.

IV. “Постраціональна модель”. Політичними умовами її актуалізації стала світова тенденція посилення політичної ваги і значення організацій великого бізнесу й особливо транснаціональних корпорацій. Суть її полягає в розбудові державної кадрової по-

літики на принципах HR-менеджменту бізнес структур, у тому числі із запозиченням цілого ряду технологій управління кадровими процесами, зокрема кадрового аутсорсінгу [15].

Сьогодні чинна модель державно-службових відносин в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою та надмірно централізованою, закритою від суспільства, великою і відірваною від потреб простої людини, унаслідок чого стала гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. З-поміж основних причин такого стану вирізняють: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в орган політичного керівництва; неефективність організації діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація публічної влади на регіональному та місцевому рівнях; неефективний інститут місцевого самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій; відсутність паритетних засад у відносинах особи з органами. Ці положення ще раз підтверджують необхідність якнайшвидшого реформування публічної адміністрації в Україні саме в аспекті раціоналізації державно-службових відносин.

Тому європеїзація державно-службових відносин потребує (як і раніше) цільової національної стратегії кадрової політики, першоосновою якої є європейська модель демократичного врядування. У свою чергу, така модель вимагає наявності чітких законодавчих гарантій побудови досконалої системи публічної служби.

Саме сьогодні важливо сформувати стійку модель системи державно-службових відносин на регіональному та субрегіональному рівнях на основі чіткого визначення й законодавчого закріплення розподілу повноважень та обов'язків між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування. Водночас на сучасному етапі реформування державно-службових відносин необхідно зберегти міцну вертикаль державної виконавчої влади, яка покликана забезпечити дієвість системи управління і стабільність національної економіки.

IV. Висновки

Кадрова політика – один із найважливіших напрямів державного управління – орієнтована на реалізацію потреб суспільства в кадрах, також покликана сприяти становленню цінностей професійних відносин у суспільстві, формувати та розвивати кадровий потенціал країни. Таким способом вона забезпечує розширення інституційних та організаційних можливостей держави у ви-

рішенні проблем кадрового поповнення та оновлення.

Найважливішими ціннісними орієнтирами сучасної державної кадрової політики є створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, суспільства й держави, зокрема гарантування прав і свобод громадянина, свободи вибору та професійної самореалізації особи; пріоритетність професійних і моральних якостей працівника; національні інтереси, патріотизм та служіння народові України; відкритість для суспільства, демократичність і рівні можливості для професійного розвитку.

Позитивною тенденцією у сфері кадрової політики в Україні є оновлення кадрового складу персоналу органів влади, у зв'язку з чим зростає значення таких якостей людей, як повага до закону, порядність, захист національних інтересів, гуманізм. Упровадження принципів прозорості, відкритості та публічності кадрових процедур унеможливує призначення на керівні посади за клановими та іншими недемократичними підходами.

У зв'язку із цим назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері державної кадрової політики, вироблення моделі сталої, дієвої кадрової системи, упровадження нових кадрових технологій.

Отримані результати дослідження дають можливість сформулювати рекомендації щодо їх практичного використання:

- доцільно розробити спеціальну Президентську програму кадрового забезпечення державної служби. Програма та її основа – політика кадрового забезпечення – мають бути науково обґрунтованими і враховувати реальний стан кадрового потенціалу країни й потреби управління, фінансові можливості держави. Тому таку Програму необхідно розробляти на базі загальнодержавної кадрової політики, що визначає стратегію й тактику діяльності держави, її органів з формування, розвитку й раціонального використання кадрів державної служби зокрема і всіх трудових ресурсів країни в цілому;
- державна кадрова політика має стати багаторівневою й охоплювати всі рівні: центральний, регіональний, місцевий для вираження специфіки потреб і можливостей органів влади цих рівнів. Саме тому було б доцільно розробити державні програми кадрового забезпечення окремо для органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у яких визначити шляхи, механізми і фінансові джерела вирішення найактуальніших стратегічних завдань;
- необхідно виділяти етапи проходження державної служби: адаптаційний; етап

- високопрофесійного виконання обов'язків на державній посаді; інноваційний, властивий службовцям з підвищеним рівнем інтелектуального розвитку, які віддають перевагу нестандартним підходам до вирішення службових завдань, пошуку і впровадженню нововведень в управлінську діяльність; етап прийняття і реалізації рішень. Виділення таких етапів у проходженні служби сприяє якісним змінам в об'єкті управління, оскільки значно підвищує його коефіцієнт корисної дії. Ще один етап – завершення проходження державної служби. На цьому етапі державний орган повинен виявляти зацікавленість у максимальному використанні знань і досвіду кожного службовця в інтересах справи;
- прийняття ряду правових актів, пов'язаних із створенням оптимальних умов для проходження державної служби, включаючи її ресурсне забезпечення;
 - у системі професійної освіти державних службовців необхідні: визначення й закріплення юридичного та соціального статусу систем професійної освіти, прийняття законів про підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців, про кадрове забезпечення системи безперервної професійної освіти державних службовців; здійснити планування потреб у професійній освіті, використовуючи дані сучасних соціологічних досліджень стану державної служби та її кадрів, при цьому на основі прогнозу перспективних станів суспільства й державної служби слід проектувати діяльність системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.
- Література**
1. Олуйко В.М. Реформування державної кадрової політики у вимірі адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] / В.М. Олуйко // Теорія та історія державного управління. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – Режим доступу: www.univ.km.ua/visnyk/517.pdf.
 2. Ануфрієв М. Кадрова політика як засіб підвищення ефективності протидії злочинності / М. Ануфрієв // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 2001. – № 1. – С. 5–11.
 3. Ломакина В.Ф. Кадровая политика в государственном управлении / В.Ф. Ломакина. – М. : ИНИОН АН СССР, 1989. – 39 с.
 4. Корнева Т. Проблема визначення понять “посадова особа”, “службова особа” / Т. Корнева // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 5. – С. 42–45.
 5. Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технология реализации / [под ред. С. Пирогова]. – М. : РАГС, 1996. – 253 с.
 6. Ленин В.И. О подборе и воспитании кадров (Сборник) / В.И. Ленин. – М. : Госполитиздат, 1957. – 647 с.
 7. Бизюкова И.В. Кадры. Подбор и оценка / И.В. Бизюкова. – М. : Московский рабочий, 1984. – 159 с.
 8. Управління персоналом : навч. посіб. / О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук. – К. : Кондор, 2003. – 296 с.
 9. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
 10. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
 11. Олуйко В.М. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : монографія / В.М. Олуйко. – К. : Наук. світ, 2001. – С. 21.
 12. Оболенський О.Ю. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / О.Ю. Оболенський. – Хмельницький : Поділля, 1999. – С. 570.
 13. Серьогін С. Поняття державної кадрової політики і принципи її здійснення / С. Серьогін, Н. Гончарук // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – Вип. 2 (8). – С. 3–10.
 14. Кадровое обеспечение в США : монография / [Т.Дж. Джурканин, А.В. Негодченко, В.А. Сергевнин и др. ; под ред. засл. юриста Украины, проф. А.В. Негодченко]. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел. ; Дніпропетровськ : Лира ЛТД, 2003. – 360 с.
 15. Латыпов Р.Ф. Классификация моделей государственной кадровой политики: опыт системного анализа / Р.Ф. Латыпов // Вестник Башкирского университета. – 2010. – Т. 15. – № 2. – С. 487–490.

Кравченко Т.А. Формування державної кадрової політики у сфері державного управління: концептуальні засади та особливості

Анотація. У статті розкрито концептуально-понятійні засади державної кадрової політики, проаналізовано основні вимоги та визначено основні принципи здійснення державної кадрової політики, охарактеризовано моделі державної кадрової політики.

Ключові слова: державна кадрова політика, кадрові процеси, кадровий потенціал держави, професіоналізм, принципи державної кадрової політики, моделі державної кадрової політики.

Кравченко Т.А. Формирование государственной кадровой политики в сфере государственного управления: концептуальные основы и особенности

Аннотация. В статье раскрыты концептуальные основы государственной кадровой политики, проанализированы основные требования и принципы осуществления государственной кадровой политики, определены модели государственной кадровой политики.

Ключевые слова: государственная кадровая политика, кадровые процессы, кадровый потенциал государства, профессионализм, принципы государственной кадровой политики, модели государственной кадровой политики.

Kravchenko T. Formation of the state personnel policy in the sphere of state government: conceptual principles and peculiarities

Annotation. In the article deals with the conceptual principles of the state personnel policy. The main requirements and main principles of state personnel policy implementation are analyzed. The models of state personnel policy are characterized.

Key words: state personnel policy, personnel process, personnel potential of state, professionalism, principles of state personnel policy, models of state personnel policy.

УДК 354.1

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДОРОЖНІМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

Лозинська Т.М.

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

Захаров В.М.

начальник фінансово-економічного відділу Служби автодоріг у Сумській області, м. Суми

I. Вступ

Соціально-економічний розвиток країни та її інтеграція в європейське співтовариство значною мірою залежать від наявної транспортної інфраструктури. Мережа автомобільних доріг загального користування є невід'ємною складовою транспортної системи держави. Від її стану та розвитку залежить не тільки ефективність роботи всіх галузей економіки країни, а й забезпечення належного життєвого рівня людей. Підвищена увага до дорожньої галузі зумовлена зміною структури транспортних потоків, значна частина яких зараз припадає на автомобільний транспорт, а це, у свою чергу, формує підвищені вимоги до якості автодоріг. Тільки за такої умови автотранспорт може ефективно виконувати свої функції та задовольняти потреби населення.

Розв'язання проблеми розвитку та покращення технічного стану існуючої мережі автодоріг потребує комплексного підходу до вирішення ряду різноманітних завдань у галузі, головною серед яких є вдосконалення державного управління дорожнім господарством держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій вітчизняних учених (М.К. Юхновського, В.Ф. Демішкана, Л.П. Бортницької та інших) свідчить про те, що останніми роками системно зменшуються обсяги державного фінансування галузі, що негативно впливає на технічний стан доріг та безпеку руху. Водночас не достатньо уваги приділено питанням впливу існуючої системи державного управління галуззю на розвиток і утримання мережі автомобільних доріг.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз системи державного управління дорожнім господарством, правового і фінансового забезпечення державної управлінської діяльності та розроблення пропозицій щодо її вдосконалення.

III. Результати

Сьогодні Україна має сформовану мережу автодоріг загального користування, довжиною 169,4 тис. км, яка має 16,1 тис. мостів та шляхопроводів [1].

Дані офіційних урядових джерел створюють враження, що існуюча мережа автодоріг загального користування значною мірою відповідає національним потребам і здатна забезпечити найближчим часом умови для економічного зростання держави та соціального розвитку населення. Однак лише кількісні показники не дають уяви про реальний стан цієї мережі та її відповідність сучасним технічним вимогам і потребам суспільства.

За щільністю автодоріг Україна посідає одне із останніх місць в Європі (281 км на 1000 км² території), менші показники мають лише багатолісі країни, такі як Фінляндія та Росія. Щільність автодоріг в Україні у розрахунку на 1000 мешканців становить 3,7 км, тоді як у Франції – 14,6 км, Іспанії – 8,2 км, Польщі – 8,1 км [2].

За технічними даними в Україні середньозважена категорійність автодоріг становить 3,71, у тому числі державного значення – 2,32, а місцевого – 3,91, що набагато нижче порівняно з країнами ЄС. Це означає, що мережа доріг відповідає в основному IV технічній категорії з шириною проїзної частини 6–7 м та низькою пропускною спроможністю [1; 2]. Дороги I і II категорій становлять усього 15,3 тис. км, тобто 9% від загальної їх довжини, із них дороги I категорії – 2,6 тис. км, або 1,6% від протяжності доріг з твердим покриттям, це значно менше від потреби, яка становить близько 10 тис. км. Протяжність швидкісних автодоріг європейського зразка становить лише 280 км і не забезпечує потреби економіки та населення держави [1; 2].

Унаслідок низької якості доріг постійно підвищується аварійність руху, фіксується велика кількість ділянок концентрації ДТП, у яких щорічно гинуть 3350 осіб і понад 15 000 осіб травмуються.

Зазначене є наслідком того, що лівова частка доріг була побудована в 60–70-ті рр. минулого століття, найвищі темпи будівництва спостерігалися в 1971–1973 рр., за цей період було збудовано 18,1 тис. км доріг [2]. Крім того, в останні роки відбувається системне зменшення капітальних вкладень у

будівництво, реконструкцію та ремонт доріг, унаслідок чого діяльність Державної служби автомобільних доріг України "Укравтодор", в основному зосередилась на утриманні доріг, що не відповідає її головним цілям і завданням. За останні 15 років Україна втратила близько 2,9 тис. км автодоріг, якщо станом на 1995 р. мережа автодоріг загального користування становила 172,3 тис. км, то в останні десять років цей показник коливається в межах 169,7–169,4 тис. км [1].

Технічний стан мережі автодоріг України не відповідає сучасним вимогам:

- 39,2% доріг державного значення – за міцністю;
- 51,1% доріг державного значення – за рівністю.

Значна кількість мостів (близько 63%) побудована за застарілими технічними нормами минулих років та понад 500 з них потребують негайного капітального ремонту чи реконструкції [2].

Таким чином, транспортно-експлуатаційний стан автодоріг загального користування на сьогодні не може забезпечити достатніх умов для подальшого розвитку країни, зміцнення обороноздатності та економічної безпеки. Стан міжнародних автодоріг не дає змоги реалізувати потенційні можливості України щодо транзитних перевезень і автотуризму.

У цілому незадовільний стан автодоріг значною мірою є наслідком таких факторів, як:

- недосконала та суперечна щодо окремих положень законодавча база;
- недостатній обсяг фінансування дорожньої галузі, який не відповідає реальним потребам;
- незавершена трансформація системи державного управління відповідно до ринкових умов тощо.

Ці та ряд інших питань у галузі потребують негайного їх вирішення для забезпечення подальшого розвитку мережі автомобільних доріг та поліпшення їх транспортно-експлуатаційного стану.

У цьому контексті важливого значення набуває законодавче регулювання дорожньогосподарського комплексу. Функціонування дорожньої галузі забезпечується, щонайменше, вісьма Законами України: "Про автомобільні дороги"; "Про джерела фінансування дорожнього господарства України"; "Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів"; "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг"; "Про дорожній рух"; "Про транспорт"; "Про автомобільний транспорт" та "Про місцеве самоврядування в Україні". У цілому це щонайменше 98 статей в 15 розділах різних законодавчих актів, що за обсягами можна порівняти з Бюджетним кодексом України (125 статей у шести розділах). За 19 років до зазначених вище законів

було внесено 96 змін та доповнень, а Закон України "Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг" взагалі було прийнято повторно в новій редакції.

Об'ємна законодавча база водночас не є достатньо якісною та породжує певні суперечності щодо землевідведення під час будівництва нових доріг, дотримання права власності при передачі доріг у концесію та будівництві нових, фінансування дорожніх робіт і відшкодування збитків тощо. Навіть короткий аналіз проблем дорожньої галузі та можливих варіантів їх законодавчого вирішення свідчить про значні масштаби управлінських завдань і наслідків їх невиконання. Фактично необхідно оновити та провести комплексну ревізію існуючої законодавчої бази, котра має ефективно вирішувати поставлені завдання. Фахівці вважають, що розрізнені закони доцільно об'єднати в одному документі – Кодексі автомобільних доріг України, перевагами якого є комплексний характер, вища юридична сила, визначеність правозастосування тощо.

Існуюча система фінансування галузі останні десять років забезпечувала лише 20–30% мінімальних потреб у фінансових ресурсах. Одним із головних джерел фінансування розвитку та утримання мережі автодоріг є надходження від акцизного збору та ввізного мита на імпортовані нафтопродукти [2; 3].

Аналіз ринку нафтопродуктів свідчить, що частка імпортованих продуктів у загальній кількості спожитих становить близько 30% [4]. Таким чином, фактично сплачують за користування автодорогами України не більше ніж 30% їх користувачів. У країні склалася ситуація, коли споживач, котрий купує більш якісний продукт (бензин, дизельне паливо, мастила), по суті платить двічі: за право купувати якісне та за право користуватися дорогами. Крім того, законодавчо не враховано, що споживачами імпортованих нафтопродуктів є й інші види транспорту, що безпосередньо не впливають на стан автодоріг.

Також викликає сумнів доцільність використання акцизного збору, ввізного мита з транспортних засобів і шин до них. По суті зазначені податки і збори спрямовані на:

- стимулювання споживачів щодо купівлі нових автомобілів;
- захист вітчизняного виробника.

Враховуючи досвід країн ЄС та висновки фахівців дорожньої галузі Білорусії та Росії, можна стверджувати, що вирішення зазначених питань можливе шляхом скасування існуючої системи оподаткування та запровадження єдиного податку на пальне (Німеччина, Австрія, Швейцарія, Велика Британія, Фінляндія, Франція). Принцип цього податку полягає в тому, що власник автотранспортного засобу безпосередньо сплачує за користування автодорогами під час заправки "з пістолета". З прийняттям в Україні Податкового кодексу,

Держава та регіони

певні кроки до дотримання зазначеного принципу вже здійснені, але на сьогодні залишається не розробленим механізм його реалізації.

Світовий досвід та розрахунки фахівців показують, що мінімальні щорічні потреби галузі становлять 2,5–3% ВВП; для України ця сума становить 25 млрд грн [2]. Отримані кошти у першу чергу повинні спрямовуватися на ремонт та експлуатаційне утримання автомобільних доріг. У свою чергу, виходячи з досвіду Російської Федерації, Республіки Білорусь та країн ЄС, будівництво нових доріг та розвиток мережі доцільно проводити на підставі розроблення загальнодержавних і місцевих програм соціально-економічного розвитку країни та регіонів. Джерелами фінансування можуть бути:

- кошти консолідованих бюджетів;
- кошти, залучені на підставі державно-приватного партнерства.

Існуюча система державного управління автодорогами не забезпечує соціально-економічного розвитку держави та не відповідає сучасним ринковим відносинам. Централізація управління мережею автодоріг призводить до неефективного використання фінансових ресурсів, органи місцевої влади не мають заходів впливу щодо розподілу коштів та не несуть відповідальності за стан автодоріг.

Трансформація системи державного управління автодорогами дала б змогу забезпечити прискорений розвиток мережі та поліпшення транспортно-експлуатаційного стану автодоріг у кожному регіоні відповідно до темпів його автомобілізації. Трансформація системи державного управління автодорогами має здійснюватися за такими напрямками:

- розмежування управління автодорогами державного й місцевого значення та підприємствами, що здійснюють їх експлуатаційне утримання;

- використання регіонально-територіального принципу обслуговування автодоріг державного значення;
- законодавчо встановлений чіткий розподіл фінансування доріг державного та місцевого значень;
- удосконалення нормативно-правової бази управління дорожнім господарством.

IV. Висновки

Реалізація зазначених пропозицій щодо уніфікації існуючої правової бази, зміни фінансового механізму та трансформації державного управління дорожньою галуззю в найкоротші строки дала б змогу:

- покращити транспортно-експлуатаційний стан та безпеку руху на автодорогах загального користування;
- забезпечити розвиток мережі автодоріг за рахунок залучення приватних інвестицій.

Література

1. Бюлетень. Протяжність і характеристика автомобільних доріг загального користування [Електронний ресурс] / Державна служба автомобільних доріг України "Укравтодор". – Режим доступу: <http://www.ukravtodor.gov.ua/>.
2. Дорожники України – патріоти галузі і своєї держави: енциклопедичне видання / [В.М. Кондукоцов, М.Г. Мездрін, С.І. Андреев та ін.] / Державна служба автомобільних доріг України. – К. : Інформавтодор, 2007. – 264 с.
3. Про джерела фінансування дорожнього господарства України : Закон України від 18.09.1991 р. № 1562-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – С. 648.
4. Нафтопереробна промисловість України [Електронний ресурс] / Міністерство економіки України. – Режим доступу: <http://ukrexport.gov.ua/ukr/prom/ukr/16.html>.

Лозинська Т.М., Захаров В.М. Удосконалення системи державного управління дорожнім господарством України

Анотація. Здійснено аналіз стану мережі автомобільних доріг, правового та фінансового забезпечення галузі. Зазначено основні напрями трансформації системи державного управління автомобільними дорогами загального користування.

Ключові слова: автомобільні дороги загального користування; державне управління дорожнім господарством; трансформація системи управління.

Лозинская Т.Н., Захаров В.М. Совершенствование системы государственного управления дорожным хозяйством Украины

Аннотация. Осуществлен анализ состояния сети автомобильных дорог, правового и финансового обеспечения отрасли. Указаны основные направления трансформации системы государственного управления автомобильными дорогами общего пользования.

Ключевые слова: автомобильные дороги общего пользования; государственное управление дорожным хозяйством; трансформация системы управления.

Lozinska T., Zakharov V. Improvement of the system of state administration of travelling economy in Ukraine

Annotation. The analysis of the state of network of highways, legal and financial providing of industry is carried out. Basic directions of transformation of the system of state administration of the general use highways are marked.

Key words: highways of the general use; state administration of travelling economy; transformation of control system.

УДК 351

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ПОГЛЯДУ ЗАРУБІЖНИХ ДОСЛІДНИКІВ

Опрятний С.М.

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

I. Вступ

Для опису складної динаміки світової політики прихильник теорії глобалізації професор Дж. Розенау пропонує термін “fragmentation” – “фрагмеграція”. Він є результатом словосполучення “fragmentation” and “integration” (фрагментація й інтеграція) й означає погляд на те, що це явище складається з взаємодоповнюваних процесів поділу й об’єднання, властивих усьому світові, тому світ можна вивчати двома способами одночасно.

Як у фрагментації, так і в інтеграції є свої прихильники та супротивники. Незважаючи на труднощі, властиві системі міжнародних справ на стадії їхнього виникнення в умовах фрагментації, її прихильники, без сумнівів, будуть намагатися розкрити всю неправду, що нагромадилася у світовій історії про фрагментацію (фрагментація – процес дроблення чого-небудь на безліч розрізнених фрагментів) як механізм управління державою, конгломератами держав і всією системою міжнародного співробітництва. У цій роботі ми спробуємо розкрити суть однієї зі складових поняття фрагмеграції – “глобалізації”, але для зручності будемо використовувати терміни “локалізація” та “глобалізація”.

Сьогодні ядром міжнародних справ є протистояння рушійних сил глобалізації й локалізації. Крім того, ці рушійні сили пов’язані між собою та сприймаються так, начебто будь-яке зростання глобалізації приводить до збільшення локалізації, і навпаки.

Більшість зарубіжних дослідників процесу протистояння локалізації й глобалізації (James N. Rosenau [1], William W. Lewis та Marvin Harris [2], Barry K. Gills [3], Johan Norberg [4], Walter Russell Mead [5] та ін.) погоджуються, що поки локалізація (обмеження місця дії того чи іншого явища, процесу певними просторовими межами) і глобалізація перебувають у боротьбі, коливаючись у різних напрямках, основною тенденцією є перевага останньої над першою. У кінцевому підсумку це означає, що рушійні сили глобалізації, як очікується, стануть основами, навколо яких будуть відбуватися всі події. Однак немає єдиної думки, чи будуть

у панування глобалізації позитивні або негативні наслідки.

II. Постановка завдання

Мета статті – уточнити поняття “глобалізація” як елемент, що є присутнім у процесі державного й наддержавного управління.

III. Результати

Спочатку терміном “глобалізація” позначили докорінні зміни, що торкнулися сфери підприємництва й торгівлі на Заході. Зокрема, мова йде про багаторазове полегшення переміщення через кордон товарів і грошей, про посилення впливу транснаціональних корпорацій – міжнародних компаній, як правило, керованих з одного центру на Заході, але таких, що мають підприємства в десятках країн світу, а також про виникнення системи світового фінансового капіталу, завдяки якій величезні гроші робляться не за рахунок виробництва, а за рахунок біржових та інших подібних спекуляцій, у тому числі через електронні канали.

Сьогодні на побутовому рівні більшість людей деяким проявам глобалізації (поява різних ресторанів і ресторанчиків східної кухні, магазинів з японською або китайською атрибутикою) навіть не дивуються. Ми читаємо книги з фен шую, займаємося східними видами єдиноборств, упроваджуємо в практику лікування хворих досвід китайських і японських цілителів, вивчаємо тибетську медицину. Із Заходу до нас прийшли всілякі гарячі й прохолодні напої, а також деякі види продуктів, що, на жаль, погано сприймаються нашими слов’янськими шлунками. Через океан ми одержали Макдональдс. Африка поставляє нам екзотичні фрукти. Люди вже до цього звикли і не дивуються тому, що банани, наприклад, більш доступні для них, ніж традиційна картопля або капуста. Вони навіть можуть сприйняти це як банальні прояви щоденного життя кінця XX – початку XXI ст., як випадки, у яких місцева практика поширилася на нові й досить віддалені території.

Як показують приклади, така практика поширюється й укорінюється в різних культурах. Назвати цей процес можна одним словом – “глобалізація”, яке модне в сучасному світі й позначає об’єднання народів, діяльності, норм та ідей, товарів і послуг,

валют, що все менше й менше обмежені конкретним географічним місцем розташування та прийнятими там місцевими звичаями.

Звичайно, дехто міг би стверджувати, що “глобалізація” – це останнє розумне слово, до якого звертаються люди, коли речі здаються незвичайними для них і вони не можуть інакше пояснити їх. Саме тому велика розмаїтість дій розцінюється як глобалізація, тому дотепер не прийняте жодне із широких трактувань цього поняття.

Інші ж використовують цей термін, щоб описати різні феномени, і часто відбувається накладання різних варіантів його вживання. Гірше того, складність визначення “глобалізації” приводить до використання безлічі інших подібних термінів: “світове співтовариство”, “взаємозалежність”, “тенденція до централізації”, “світова система”, “глобалізм”, “універсалізм”, “інтернаціоналізм”, “глобальність” тощо. Ці терміни з’являються й застосовуються тоді, коли починаються зусилля, щоб зрозуміти, чому суспільні справи сьогодні значно відрізняються від тих, що були в минулому.

Такий підхід вводить в оману. Швидке збільшення кількості різноманітних і широких визначень “глобалізації” так само, як і готовність використовувати безліч зовні схожих категорій, не є відображенням невідомості, а є ранньою стадією глибоких онтологічних змін, постійним пошуком нових методів для розуміння незнайомих явищ. Недостача чітких визначень може призвести до виникнення заумних понять для непоясненого. Але більш переконливими трактуваннями для людей є слова, висловлені в багатьох різних контекстах через своє широке значення, тому що сучасні умови життя людства піддаються глибоким перетворенням у всіх аспектах.

Так що ж ми маємо на увазі під поняттям “глобалізація” з позиції державного управління?

Насамперед, необхідно прояснити, у яких випадках застосовується поняття “глобалізація”, крім тих розумних слів, що вказують на щось нове в міжнародних справах, що переносить важливу діяльність і проблеми за межі національної юрисдикції, що довго була основою для економічного, політичного й громадського життя кожної конкретної держави.

Найчастіше всі розумні слова з’являються в рамках уже існуючих умов людського життя і на перший погляд сприймаються на рівні державного управління як порожній звук. Однак є в них і певна користь при визначенні або уточненні тих відмінностей, що з’являються в суспільстві, за місцем і за часом (у реальному масштабі часу). Якщо, наприклад, передбачається, що головна

особливість цієї епохи – це зміни – перетворення звичаїв і норм, тоді термін “глобалізація” здається підходящим для позначення “чогось”, що зменшує або видозмінює заклопотаність людства територіальною прихильністю та традиційним устроєм державної системи.

Таким чином, це термін, що чітко позначає зміни, які відбуваються. Отже, глобалізацію можна визначити як процес, а не як існуючі умови або як можливий кінець державності. Цей процес не варто ототожнювати з поняттям “глобалізм”, що спрямований на прагнення до сфери, до якої мають відношення 5 млн чоловік у всьому світі, їх середовище, їх громадянська позиція, споживачі або виробники, що зацікавлені колективними зусиллями розв’язувати спільні проблеми.

Також глобалізацію варто відрізнити від *універсалізму*, що відсилає до цінностей, які охоплюють усе людство (цінності, до яких закликають релігія й наука) у будь-якому місці в будь-який час. Глобалізація межує зі складними процесами, що пов’язують людей і співтовариства в різних частинах світу.

Нарешті, глобалізація має правовий і політичний аспекти. За останні кілька десятиріч років у світі виникла розгалужена й складна система міжурядових організацій, у рамках яких оформився комплекс міжнародного права. Організація Об’єднаних Націй (ООН) і регіональні міждержавні структури, такі як Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) і Рада Європи – приймають рішення й правові акти, обов’язкові для виконання всіма країнами-учасниками. Недотримання домовленостей спричиняє санкції: політичні, економічні, військові, аж до збройної інтервенції. Міжнародне законодавство, як правило, має пріоритет перед законами окремих країн. У ряді країн це закріплено конституційно.

Тому сьогодні можна з упевненістю сказати, що переважна більшість урядів світу передала досить значну частину своїх колишніх повноважень міжнародним організаціям. Іншими словами, певною мірою визнало ідею концепції глобалізації й ідею наддержавного управління.

Здатність країни захистити свої внутрішні й зовнішні інтереси нині багато в чому залежить від того, яку вагу вона має в цих організаціях, наскільки представлена в колективних органах, що приймають найважливіші рішення. У 1940–1980-х рр. Радянському Союзу вдалося зайняти міцні позиції в ООН, ОБСЄ, деяких інших міжнародних структурах, де СРСР одержав право вето й незмінно брав участь у виробленні міжнародних правил і законів. Основною метою в той час було відстоювання суто політичних і військових інтересів своєї країни та “світової

соціалістичної системи" в рамках концепції комунізму. Західні країни в цей час дивилися далеко вперед і займалися розробкою нових основ цивілізаційного розвитку, насамперед світоглядних. І в цьому руслі концепція глобалізації хоч і співвідноситься з іншими концепціями, але є більш вузькою у своєму значенні. Вона не звертається ні до цінностей, ні до звичного ладу, а до закономірностей, що виявляються в розумах і поведінці людей, до процесів, що показують, як люди й організації поширюють свої повсякденні ідеї та шукають шляхи реалізації своїх специфічних завдань. Що відрізняє процеси глобалізації, так це те, що їм не перешкоджають і не заважають територіальні кордони або межі юрисдикцій. Вищенаведені приклади показують, що, незважаючи на кордони держав, такі процеси можуть швидко поширюватися в багатьох напрямках і здатні проникнути в будь-яке співтовариство в будь-якому місці світу.

Іншими словами, будь-які технологічні, психологічні, соціальні, економічні події, що сприяють розширенню інтересів за межі встановлених кордонів, є і джерелами, і проявами процесу глобалізації, так само, як будь-які події в цих самих областях, що обмежують або звужують інтереси, є джерелами й проявами процесу локалізації.

Варто врахувати, що процес глобалізації розуміється тільки як всесвітній за своїми масштабами. Фактично діяльність жодної групи людей, уряду, співтовариства або компанії ніколи не досягала планетарних масштабів, і лише декілька багаторівневих процесів насправді охоплюють і стосуються всього світу.

Трансльовані по телебаченню події, такі як громадянські війни, голод в Африці або протести проти уряду в Східній Європі, можуть сприяти розширенню, що має всесвітні масштаби, але такі події не розглядаються як рушійна сила глобалізації.

На сьогодні глобалізація має необмежений потенціал для розширення. І поки вона має такий потенціал, розширення може швидко перетинати межі національних юрисдикцій. Тому будь-які процеси, що взаємодіють, відображають глобалізацію в дії (in action). Коротше кажучи, глобалізація дає змогу людям, товарам, інформації, нормам, звичаям і цілим структурам переміщатися, не звертаючи уваги на кордони.

Рушійні сили глобалізації, що долають кордони, стали істотними, тому що останні десяти років засвідчили поширення засобів, інтересів і ринків, за допомогою яких можна більш чітко зрозуміти потенціал міжнародного розширення.

Глобалізація має й негативні наслідки. Ці процеси переносять трудову зайнятість в інше місце, норми глобалізації підривають

традиційні вдачі. На ці погрози можуть виникнути нові відповіді. При цьому виявляються дві крайності: 1) відбувається адаптація процесу ослаблення кордонів з місцевими нормами й звичаями; 2) з'являється протидія, що виявляється процесам глобалізації. При цьому ізолюється економіка, закриваються кордони та забезпечується чистота ідеології.

У політичній сфері процеси глобалізації лежать в основі будь-яких подій, що полегшують розширення влади, політики й інтересів за існуючі створені суспільством територіальні кордони. Тоді як локалізація містить у собі процеси, спрямовані на зменшення можливостей влади й політики, на перехід до питань і проблем, що не виходять за існуючі межі, створені суспільством.

В економічній сфері глобалізація охоплює розширення виробництва, торгівлі й інвестицій, що виходить за звичні області. Локалізація виявляється у звуженні можливостей виробників і споживачів.

У соціальній і культурній сферах глобалізація, на відміну від локалізації, спрямована на розширення ідей, норм, звичаїв за межі місць, де вони виникли. Потрібно підкреслити, що сили, які діють у цих сферах, є довгостроковими процесами. Вони стосуються фундаментальних потреб людини, охоплюючи всю історію людства. Процес об'єднання виходить з потреби народів збільшити можливості, створених ними державних систем, наприклад, збільшити кількість ідей, товарів і послуг, спрямованих на їхнє благополуччя.

Сільськогосподарська революція, супроводжувана індустріальними й постіндустріальними перетвореннями, є одним з найважливіших джерел, що підтримують процес глобалізації. І навіть коли ці сили мали тенденцію до скорочення, вони все одно впливали безупинно. Процес локалізації походить з потреби людей відчувати психологічний комфорт навколо себе, надійну підтримку родини, родичів і сусідів, місцевих культурних звичаїв, почуття "нас", що відрізняються від "них". Інакше кажучи, глобалізація сприяла зростанню системи всеохопних масштабів. Це ще раз переконує нас у тому, що фрагментація (глобалізація й локалізація) завжди була невід'ємною складовою життя людства.

IV. Висновки

Прихильники процесу глобалізації підкреслюють важливість економічних факторів. Із цього погляду, глобалізація національних економік, шляхом поширення технологій, товарів, швидкої передачі фінансових ресурсів і зусиль міжнародних компаній, спрямованих на збільшення їхньої частки на ринку, виглядає дуже надійною й сильною, щоб протистояти та в кінцевому підсумку перемогти будь-які труднощі в боротьбі з лока-

лізацією. Ця точка зору визнає, що процес глобалізації є багатовіковим, але відмінність полягає в тому, що в наш час економічний розвиток досяг того рівня, при якому інновації, що відбуваються в будь-якому секторі економіки будь-якої країни, можуть бути миттєво перенесені та пристосовані в будь-якій іншій країні.

Очевидно, що глобалізація – не просто розумне слово, що охоплює складності, які поширюються, і суперечності, що можуть привести людство як до розвитку, так і до деградації. Наш світ зазнає глибоких і постійних перетворень, тому гарантувати переваги глобалізації в умовах, коли люди та їхній соціальний лад змушені постійно звикати до багаторазових змін і нюансів, навіть у далекій перспективі, чіплятися за “глобалізацію” як за виняткову концепцію – значить ризикувати.

У підсумку напрошується висновок про те, що сценарій “глобалізації” спирається на припущення, що підвищення взаємозалежності різних суспільств стане для них креативним процесом на шляху розвитку більш

ефективного демократичного управління, але за дуже складними домовленостями, на яких створюються міжнародні установи, що беруть на себе здійснення наддержавного управління.

Література

1. James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* / N. James. – Cambridge : Cambridge University Press, 1997. – Ch. 6.
2. William W. Why Globalisation Must Prevail / W. William, Lewis and Marvin Harris // *The McKinsey Quarterly*. – 1992. – № 2. – P. 115.
3. Barry K.G. Editorial: ‘Globalization’ and the Politics of Resistance’ / K.G. Barry // *New Political Economy*. – 1997. – Vol. 2. – March. – P. 12.
4. Johan Norberg, Three Cheers for Global Capitalism, *Global Issues*, 05/06 // *Twenty-first Edition*. – Article 13. – P. 52–60.
5. Walter Russell Mead, America’s Sticky Power, *Global Issues*, 05/06 // *Twenty-first Edition*. – Article 13. – P. 8–12.

Опрятный С.М. Глобалізація як механізм державного управління з погляду зарубіжних дослідників

Анотація. *Немає єдиної думки, чи будуть у панування глобалізації позитивні чи негативні наслідки. Однак, як очікується, рушійні сили глобалізації стануть основою, навколо якої будуть відбуватися всі події.*

Ключові слова: *фрагментація, глобалізація, локалізація, інтеграція, державне управління, наддержавне управління.*

Опрятный С.Н. Глобализация как механизм государственного управления с точки зрения зарубежных исследователей

Аннотация. *Нет единого мнения, будут ли у господства глобализации позитивные или негативные последствия. Однако, как ожидается, движущие силы глобализации станут основой, вокруг которой будут происходить все события.*

Ключевые слова: *фрагментация, глобализация, локализация, интеграция, государственное управление, надгосударственное управление.*

Opriatnyi S. Globalization as a mechanism of state management from the foreign investigators’ point of view

Annotation. *There is no consensus whether a rule of globalization gives positive or negative effects. However, as expected, the forces of globalization will be the basis around which all the events will take place.*

Key words: *fragmentation, globalization, localization, integration, state management, supranational governance.*

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351.82(477)(043.2)

РЕГІОНАЛЬНІ ІНВЕСТИЦІЙНО-ІННОВАЦІЙНІ КЛАСТЕРИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Кризська Р.Ю.

директор Кримської дирекції УДППЗ “Укрпошта”

I. Вступ

Однією з найбільш ефективних моделей стимулювання інвестиційно-інноваційних процесів на регіональному рівні, як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, є створення спеціалізованих кластерів. Утілення цієї моделі дає змогу не тільки до певної міри виправити існуючі територіальні диспропорції, а й надати необхідний імпульс для прискорення позитивних структурних змін у національній економіці в майбутньому. За умов обрання правильної стратегії розвитку та виваженої державної підтримки регіональні кластери стають, по суті, потужними центрами інноваційної діяльності, а відтак – дієвими інструментами реалізації великомасштабних загальнонаціональних інноваційних та інвестиційних проектів, модернізації економіки країни в цілому.

Проблеми запровадження кластерної моделі організації інвестиційної та інноваційної діяльності, у тому числі – на регіональному рівні, розглядали у своїх працях В. Англічанінов [1], О. Гуменюк [2], І. Запатаріна [3], В. Івченко [4], О. Кучеренко [3], Л. Марков [5], А. Маршал [6], В. Оскольський [7], М. Портер [8], А. Скоч [10], С. Соколенко [11] та інші. Цими дослідниками розроблені вихідні принципи створення кластерів, проаналізовані можливості стимулювання інвестиційно-інноваційних процесів у їх межах. При цьому згаданими авторами небезпідставно підкреслюється, що потенційних переваг у кластерної концепції економічного зростання в цілому більше, ніж потенційних недоліків. Це стосується не лише економічної сфери (ефективне державне регулювання інноваційно-інвестиційних процесів, загальне покращення якості виробництва, формування довгострокової стратегії розвитку як окремих регіонів, так і країни загалом), а й соціальної сфери (вирішення проблеми безробіття, зростання заробітної плати та відрахувань до бюджету).

Невирішені частини загальної проблеми. Проте питання запровадження кластерної моделі на регіональному рівні з урахуванням специфіки й тенденцій розвитку національної економіки, знаходження ефективних важелів державної підтримки відповідних господарських утворень у посткризовий період поки що не знайшли адекватного відображення в наукових публікаціях.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення специфіки формування регіональних кластерів у контексті актуальних завдань державного регулювання інвестиційно-інноваційних процесів в Україні.

Для досягнення зазначеної мети, необхідно розв'язати такі дослідницькі завдання:

- визначити основні змістовні характеристики функціонування регіональних кластерів (враховуючи світовий досвід та вітчизняні реалії);
- проаналізувати сильні та слабкі боки запровадження кластерної моделі на регіональному рівні національної господарської системи;
- запропонувати шляхи підвищення дієвості механізмів державного сприяння становленню кластерної моделі регулювання інвестиційно-інноваційних процесів на регіональному рівні з урахуванням специфіки розвитку національної економіки в посткризовий період.

III. Результати

Хоча на сьогодні можна констатувати високу популярність кластерного підходу, особливо в країнах ЄС та Північної Америки, в економічній науці на сьогодні відсутнє чітке визначення поняття “кластер”. З точки зору державного управління (у тому числі в контексті державного управління економікою), під кластером слід розуміти поєднання підприємств і установ, що взаємодіють на визначеній території та спрямовують свою діяльність на випуск та розповсюдження інноваційної продукції та послуг [4, с. 13–15; 3,

с. 298]. Обґрунтованою, на нашу думку, є теза про те, що доцільно визначати кластер як набір кількох ключових характеристик, а саме: географічної концентрації та взаємозв'язку учасників кластеру, конкуренції між ними, критичної маси малого та середнього бізнесу. У свою чергу термін "кластерна політика" використовується як загальна назва для різних способів підтримки ініціатив зі створення та розвитку кластерів [5, с. 21]. Кластери суттєво відрізняються від різноманітних концернів та акціонерних товариств. Зокрема, підприємства, що об'єднуються в кластери, не втрачають своєї юридичної та господарської самостійності. По-друге, підприємства об'єднуються за принципами співфінансування. По-третє, кластери – це продукт територіального маркетингу, адже для успішного розвитку кластерних структур необхідно використовувати маркетингові підходи одночасно до чотирьох складових: бізнесу, влади, організацій громадського сектора та науки. При цьому в економіці країни кластери виконують роль інноваційних центрів зростання як на внутрішньому ринку, так і на міжнародному [2, с. 12]. Виходячи з цього, сьогодні провідні країни світу (США, Канада, Франція, Італія, Німеччина, Данія, Нідерланди, Бельгія) активно використовують кластерні моделі для просування національної економіки. Зазначимо, що, починаючи з 90-х рр. XX ст. кластери розглядаються як об'єкт промислової політики нового зразка – "кластерної політики", головною метою якої є покращення конкурентоспроможності країни або окремого регіону. В основі цієї політики – визнання того факту, що, хоча стабільні політико-правові, соціальні інститути та послідовна макроекономічна політика є важливими передумовами національного (регіонального) сталого розвитку, фактично потужність формується на мікроекономічному рівні здатністю фірм та компаній виробляти інноваційні товари та послуги, які користуються стабільним попитом та є інвестиційно привабливими. У цілому виділяють такі типи державної кластерної політики:

- політика посередництва (в основному мова йде про сприяння посиленню кооперації між учасниками кластера);
- політика стимулювання попиту (наприклад, державне замовлення);
- політика стимулювання зовнішніх зв'язків (зокрема, реалізація інфраструктурних та інвестиційних проектів, ліквідація торговельних бар'єрів, захист прав інтелектуальної власності тощо);
- політика створення сприятливих структурних умов (інституційних, макроекономічних).

Кластерна політика об'єднує в собі елементи регіональної політики, промислової

політики, політики підтримки малого та середнього бізнесу, політики залучення іноземних інвестицій, інноваційної, науково-технічної та інших політик і програм. Відповідно до цього її реалізація, через свою багатовекторність передбачає переважно заходи регуляторного характеру, головна мета яких полягає в ліквідації перешкод, що стоять на шляху обміну знань, інновацій тощо. Виходячи з цього, роль держави в реалізації кластерної політики важко переоцінити, передусім на етапах зародження нових кластерів або вдосконалення вже існуючих. При цьому формування кластерів винятково на базі галузевих підходів є недостатнім. Необхідно виявлення спільних рішень, які визначають стійку дію тенденцій, що спричиняють розвиток як галузей, так і територій. Такими факторами, що забезпечують стійкий розвиток, є ресурсне забезпечення, комунікації та інвестиції [1, с. 9]. Виходячи з вищевикладеного, механізми державного сприяння з упровадження кластерної моделі в основному полягають у:

- виявленні вертикальних або горизонтальних структур у наукомістких секторах промисловості;
- плануванні досліджень з картирування кластерів, виявлення регіонів, напрямів діяльності, технологій, які можуть отримати вигоду від організацій кластерного типу, об'єднання їх у загальну стратегію соціально-економічного зростання;
- визначенні особливостей взаємодії центральних та регіональних ініціатив;
- законодавчих ініціативах у сфері створення та функціонування інноваційних кластерів;
- розробці стратегічної інформації про кластери;
- проведенні спільних маркетингових досліджень;
- визначенні бар'єрів та стримувальних факторів на шляху розвитку кластерів і здійснення систематичних коректувань проведеної політики;
- інформуванні зацікавлених сторін про можливі вигоди створення кластерів, створення механізму з реалізації державної підтримки діючих інноваційних кластерів.

При цьому в транзитивних країнах роль держави у формуванні кластерів набагато менша, ніж у розвинутих країнах. Виходячи з цього, в Україні держава повинна виступати як рівноправний партнер (разом з бізнесом та науковим співтовариством) кластерної політики. Важливою функцією держави при цьому є співфінансування проектів. У цьому контексті доцільним є створення при уряді координаційної ради з проблем кластерної політики.

Особливий інтерес для нас становлять регіональні кластери, адже в умовах вітчизняної економічної ситуації, специфіки регіонального поділу України тощо саме вони можуть стати "локомотивами" інвестиційно-інноваційного розвитку. При цьому мова йде передусім про монокластерну регіональну модель, яка дає можливість формувати та реалізовувати регіональну інвестиційно-інноваційну політику, спрямовану на розвиток регіону в цілому. З огляду на це, вагому роль будуть відігравати регіональні та, частково, центральні органи влади, які, принаймні на першому етапі, будуть ініціювати та контролювати процеси визначення мети створення кластеру, формування інфраструктури, визначення напрямів, способів та пріоритетів діяльності тощо. Актуальність впровадження такої моделі для України полягає в тому, що вона орієнтована на регіони, що мають вже сформовану промислово-виробничу структуру, яка є неконкурентоспроможною через застарілі технології, зміну ринків збуту тощо (фактично мова йде про більшість областей країни). Цінність полікластерної регіональної моделі у цьому випадку набагато нижча, адже при її впровадженні ініціатива створення регіональних кластерів належить безпосередньо самим підприємствам, а сам процес є достатньо хаотичним.

На думку деяких дослідників, на ранньому етапі формування кластерів пріоритетним завданням держави має бути створення (трансформація, модернізація чи форматування) інфраструктури та ліквідація несприятливих умов для діяльності підприємств. Пізніше, на етапі розвитку кластера, роль держави зводиться до ліквідації обмежень та перешкод для впровадження різноманітних нововведень [8, с. 137]. При цьому мова передусім йде про інноваційні кластери, які, відповідно до досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), є ключовим інструментом у зростанні рівня національної конкурентоспроможності. Разом з тим, необхідно враховувати, що кластерний підхід вимагає розробки та реалізації масштабних виробничих програм, кредитне забезпечення яких в умовах кризи видається проблемним. Виходячи з цього, особливого значення набувають пріоритетні форми співінвестування проектів формування кластерів (з коштів державного, обласного та муніципального бюджетів, різних фондів), а також цільове кредитування під державні гарантії.

Традиційно кластерний підхід використовується для цілеспрямованого створення кластерів на національному або регіональному рівнях економіки в межах існуючої національної (регіональної) інноваційної політики. Реалізація традиційного кластерного

підходу, як правило, включає два етапи. На першому етапі визначаються провідні галузі економіки, які є конкурентоспроможними на світовому рівні. На другому етапі мова йде про розробку стратегії максимального використання переваг географічного розташування в місцях концентрації підприємств та організацій найбільш конкурентоспроможних галузей для підвищення конкурентоспроможності всіх організацій галузі в певному географічному регіоні. При цьому дуже важливу роль у традиційному кластерному методі відіграє суб'єкт управління, яким є центральні (регіональні) органи влади.

Методологія спрямованого формування регіонального кластерного утворення полягає в тому, що:

1) визначаються напрями господарської діяльності, які найбільше характерні для певного регіону. Вони є основою для формування агропромислових регіональних кластерів;

2) здійснюється розробка виробничо-технічної структури кластерного утворення на основі завершених груп виробництв з одержання конкретного продукту;

3) на базі виробничо-технологічної структури кластера здійснюється формування структури кластерного утворення;

4) до складу кластерного утворення включаються й ті структури, з якими постійно співпрацюють його виробництва.

Регіональні інноваційні кластери, створені за допомогою традиційного підходу, мають низку переваг, основними з яких є високий рівень зростання зайнятості, що особливо актуально для так званих депресивних регіонів, висока інноваційна активність підприємств та, відповідно, продуктивність, зростання прибутковості організацій, посилення конкурентних переваг тощо.

Найбільш ефективно традиційний кластерний підхід спрацьовує при формуванні кластерів організацій перспективних галузей, які відносяться до п'ятого та шостого технологічного укладів. Проте необхідно враховувати той факт, що українська економіка відноситься до категорії багатокладних, відповідно, в ній наявні підприємства та цілі галузі, характерні для третього та четвертого технологічних укладів. До того ж, характерною особливістю української економіки є концентрація зазначених підприємств та галузей у регіонах зі сформованою промислово-виробничою структурою. У цілому кластери вбирають у себе багато рис попередніх організаційних форм управління підприємствами, існуючи з ними паралельно та стимулюючи їхній розвиток. Кластерний підхід розвитку інвестиційно-інноваційних комплексів реалізується на основі принципів інтеграції, системності, гармонізації, визна-

чення інвестиційного лідера, групування та консолідації капіталу.

У зарубіжних країнах провідна роль у реалізації кластерної політики на рівні регіонів належить агентствам регіонального розвитку. У свою чергу, основним завданням органів центральної влади у сфері кластерної політики є стимулювання та підтримка створення й реалізації кластерних ініціатив. Важливим завданням органів центральної влади також є впровадження кластерного підходу в ключові документи соціально-економічного розвитку регіонів. Упровадження кластерного підходу в документи, що визначають стратегічний розвиток регіонів і галузей, дає компаніям змогу формувати довгострокові плани розвитку щодо їхньої власної діяльності в рамках регіональних кластерів, а також ефективніше проводити інвестиційну політику розвитку ключових секторів.

Що стосується органів місцевого самоврядування, то в контексті стимулювання розвитку кластерної моделі вони в основному зосереджують свою увагу на таких напрямках: залучення місцевих кластерних ініціатив у регіональні кластери; інформаційно-аналітична підтримка місцевих кластерних ініціатив; нормативно-правова підтримка місцевих кластерних ініціатив; адміністративна підтримка місцевих кластерних ініціатив; податково-бюджетна підтримка місцевих кластерних ініціатив; грошово-кредитна підтримка місцевих кластерних ініціатив; інвестиційна підтримка місцевих кластерних ініціатив; розвиток відповідної інфраструктури; розвиток і залучення трудових ресурсів.

У свою чергу суб'єкти підприємницької діяльності, які формують кластер, можуть взаємодіяти із центральними та регіональними органами влади шляхом:

- загальної координації діяльності (різноманітні засідання, круглі столи, семінари тощо, спільна розробка політик та програм регіонального розвитку);
- укладання договорів про співпрацю;
- створення спільних баз даних з питань інноваційно-інвестиційного розвитку (що суттєво покращить обмін інформацією та надасть змогу використовувати її для формування кластерів в інших регіонах);
- формування єдиної інформаційної політики з питань кластеризації.

У цілому державне стимулювання процесів інноваційного саморозвитку на основі кластерного підходу дасть можливість створити в регіонах умови, що нададуть змогу перейти до більш розвинутих технологій. При цьому основними завданнями державних органів влади, а також органів місцевого самоврядування повинні стати:

- визначення потенційних кластерів, їх галузевих та географічних кордонів;

- розробка критеріїв успішної діяльності кластерів (основою яких є інвестиційно-інноваційна складова);
- розробка механізмів підтримки функціонування кластерів;
- вироблення механізмів подальшої інтеграції новоутворених регіональних кластерів у національну економіку.

Фінансування процесу створення кластеру можна вести на базі бюджетних ресурсів та інвестицій його учасників. Фінансування інфраструктури та окремих проектів може здійснюватися як на основі змішаного фінансування – інвестиції підприємств і бюджетного фінансування, так і за мінімальної участі бюджетних ресурсів.

Засобами залучення інвестицій у створення та розвиток кластерів можуть стати пріоритетні інвестиційні проекти, а також проекти державно-приватного партнерства. У свою чергу, забезпечення збуту виробленої кластерами продукції (поряд з чинними конкурентними механізмами функціонування ринків) може здійснюватися за допомогою державного або муніципального замовлення.

Централізоване формування регіональних кластерів дає змогу концентруватися на залученні зовнішніх (іноземних) інвестицій, максимально користуючись підтримкою місцевої влади; цілеспрямовано формувати основні виробничі фонди; дотримуватися основних пріоритетів регіонального (галузевого) розвитку; активно сприяти розвитку соціального капіталу. Крім того, подібні кластери є більш стійкими до різноманітних проявів фінансово-економічної кризи або елементарних економічних помилок керівництва, адже можуть розраховувати на державну підтримку.

Разом з тим, централізоване створення регіональних інвестиційно-інноваційних кластерів від початку містить у собі ризики, що полягають у повному підпорядкуванні процесів функціонування та розвитку кластера державним органам влади, яким значною мірою притаманні адміністративні методи управління, високий рівень корупції, недовіра до радикальних нововведень, а в умовах України – залежність від політичної ситуації.

Крім того, в умовах кризи створення кластерів фактично неможливе без активної допомоги органів влади, які здатні забезпечити необхідні інституціональні умови, фінансову та організаційно-управлінську підтримку, а також виступають як основне начало, що генерує процес формування стійких взаємовигідних економічних зв'язків і структур між учасниками кластерного утворення.

Формування кластерів вимагає окремої регіональної інноваційної політики, спрямованої на підтримку кластерів. Здійснення такої політики, на думку автора статті, пе-

редбачає такі заходи: створення відповідної інфраструктури, що сприяє ефективному та динамічному функціонуванню ринків; устанавлення сприятливого політичного та економічного клімату в регіоні; стимулювання відносин (трансфер знань і технологій, стратегічна інформація) між різними суб'єктами інноваційної діяльності.

Виділяють два напрями реалізації регіональної кластерної політики. По-перше, підтримка конкуренції, підвищення освітніх і екологічних стандартів, просування інтересів компаній кластера на зарубіжних ринках. Основна роль при цьому приділяється центральним органам влади. Форми реалізації відповідної політики – прийняття нормативно-правових актів та укладання міжнародних договорів. По-друге, мова йде про просування продукції на вітчизняний і зарубіжні ринки; створення “бренду” регіону; розвиток мереж компаній у суміжних підгалузях; інтенсифікацію контактів між органами влади, університетами, НДІ, технопарками та приватними компаніями. Відповідальними при цьому є регіональні органи влади, органи місцевого самоврядування. Серед форм реалізації політики варто виділити державно-приватне партнерство; нормативно-правове регулювання; проведення досліджень щодо розвитку кластера; державні замовлення для диверсифікації діяльності компаній; організацію виставок.

Разом з тим, зазначена регіональна кластерна політика передбачає поступовий перехід від прямого субсидювання галузей промисловості або окремих підприємств до опосередкованого стимулювання, як це відбулося, зокрема, у Фінляндії, Данії, США, Великобританії та Нідерландах, де головною функцією органів влади стало встановлення системи регулювання, що забезпечувала ринкові стимули для формування кластерів [12].

При цьому завдання регіональної кластерної політики спрямовані на створення сприятливих умов для формування й розвитку конкурентоспроможних кластерів на території регіону та включають: проведення діагностики кластерів; підтримку кластерних ініціатив та інформування про них центральні та регіональні органи влади; стимулювання розвитку кластерів; моніторинг діяльності кластерів і оцінку ефективності кластерної політики.

Детальнішою формою реалізації кластерної політики є її методичний супровід, організаційні заходи (організація зустрічей, конференцій, круглих столів), прийняття нормативно-правових актів, що стосуються реалізації кластерної ініціативи та розвитку кластерів, виділення фінансів для розвитку інфраструктури кластерів, створення центрів навчання тощо [9, с. 45].

Однак потрібно враховувати, що інноваційний розвиток регіону (в рамках кластерного підходу) вимагає, по-перше, поступової передачі повноважень від національного до регіонального (місцевого) рівня. Це пов'язано з тим, що саме регіони мають переваги (перш за все географічні), що дають їм змогу стимулювати первісні процеси розвитку, у тому числі в контексті основи функціонування кластерів – соціального капіталу.

По-друге, мова повинна йти про всебічну підтримку та стимулювання державних, громадських та приватних організацій у регіоні, що сприятиме функціонуванню різноманітних ділових асоціацій, які здатні формувати ініціативи “знизу-вгору” на основі місцевих особливостей. У результаті регіон не стільки копіює центральний досвід кластерної моделі, скільки формує власний, оптимальний з огляду на географічну, культурну, політичну, соціально-економічну та інші складові розвитку.

Інтеграція кластеру в національну інноваційну систему належить до завдань центральних та регіональних органів державного управління, відповідно, на сьогодні розробка стратегії розвитку кластерів є екзогенною, а не ендогенною. Разом з тим, останнім часом у країнах ЄС акцент поступово зміщується в бік ендогенних стратегій регіонального розвитку (формування ділових стратегій підприємництва, інкубаторів, технологічних ініціатив тощо), що дає змогу уникнути глобальних ризиків та максимально використати локальні особливості регіону.

У цілому формування та розвиток інвестиційно-інноваційних кластерів є невід'ємною частиною розвитку регіональної інноваційної системи загалом. Більше того, під впливом функціонування кластерів інноваційна система набуває змін, розвиваючись у напрямках удосконалення нормативно-правової бази інноваційної системи, розробки механізмів підтримки ініціатив з формування кластерів, стимулювання формування інноваційної інфраструктури регіональної інноваційної системи тощо.

Важливою умовою державної кластерної політики повинна стати відсутність прямого втручання влади в процеси кластеризації. Оптимальним, на нашу думку, є просто створення організаційних умов для розвитку кластерних моделей (формування відповідної інфраструктури та вплив на фактори конкурентоспроможності). Безумовно, національна кластерна політика необхідна, проте в кластері найбільш важливою є роль саме місцевої влади, з якою малий та середній бізнес здатний налагодити ефективну комунікацію. Саме регіональна та муніципальна влада має повну інформацію про діяльність кожного підприємства та зацікавлена в ефективному функціонуванні кластера.

Таким чином, з погляду на вітчизняну специфіку політичного та соціально-економічного розвитку України, оптимальним рівнем регулювання державною владою кластерних ініціатив повинен стати рівень місцевих органів державної влади. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування, по-перше, краще ознайомлені зі специфікою економічного розвитку регіону, по-друге, мають досвід співробітництва з місцевим бізнесом, по-третє, можуть впливати на формування кластерів, використовуючи кошти місцевого бюджету, вчасно перенаправляти фінансові потоки на найбільш перспективні напрями тощо. По-четверте, достатньо часто кластери в Україні локалізовані в межах однієї області. У зв'язку із цим доцільним є створення окремих органів державного регулювання процесів кластеризації в регіонах, наприклад, комітетів з кластерів при обласних державних адміністраціях (можливо, на громадських засадах, що збереже кошти бюджету).

IV. Висновки

Одним із засобів прискореного економічного розвитку як інноваційно-інвестиційного потенціалу держави загалом, так і окремих регіонів зокрема є кластерний підхід, про ефективність якого свідчить як світова господарська практика, так і до певної міри вітчизняний досвід. Створення та супроводження діяльності інноваційно-інвестиційних кластерів на регіональному рівні має відбуватися за активної участі органів державної влади, які мають визначати інституційне середовище їх розвитку.

Для оптимізації запровадження кластерної моделі в Україні доцільно розробити відповідну законодавчу базу, прискорити розробку національної стратегії кластеризації економіки, визначити головні структури з виконання національних і регіональних кластерних ініціатив та пріоритети формування в Україні регіональних інвестиційно-інноваційних кластерів, сприяти розвитку міжнародної співпраці вітчизняних кластерів з відповідними утвореннями ЄС, внести зміни в освітній процес з метою підготовки фахівців для роботи у кластерних моделях тощо. У цілому в контексті формування національної стратегії кластеризації України та її регіонів основна увага повинна приділятися створенню венчурної індустрії та технологічних кластерів, сприянню до об'єднання інтелектуальних і підприємницьких можливостей, побудові мережі бізнес-інноваційних структур різних рівнів (консалтингово-інформаційні центри та центри трансферу технологій → бізнес-інкубатори, які працюють з реально існуючими проектами → технологічний парк, що забезпечує умови проведення науково-дослідної роботи малими і середніми інноваційними та інноваційно-

активними підприємствами → технологічні території).

Формування регіональних інвестиційно-інноваційних кластерів вимагає суттєвого посилення відповідного теоретико-методологічного забезпечення, адже держава повинна чітко розуміти, в якому напрямі рухатися та проводити комплексні реформи. Передусім мова йде про адміністративний та територіальний компоненти реформ, а саме врахування соціально-економічної специфіки кожного регіону. Виходячи з цього, дослідження в цьому напрямі є актуальними і зумовлені необхідністю вдосконалення методів та форм управлінської діяльності.

Література

1. Англичанинов В.В. Развитие промышленных комплексов на основе кластерных образований : автореф. дис. ... канд. экон. Наук : спец. 08.00.05 / В.В. Англичанинов ; ГОУ ВПО Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет. – Нижний Новгород, 2009. – 25 с.
2. Гуменюк О.І. Кластери як організаційна структура інноваційно-інвестиційної моделі розвитку промисловості / О.І. Гуменюк // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2. – С. 9–19.
3. Державне управління: плани і проекти економічного розвитку : монографія / [за заг. ред. О.Ю. Кучеренка, І.В. Запатріної]. – К. : ВІП, 2006. – 624 с.
4. Івченко В.А. Формування національних інноваційних кластерів в Україні як елементів інституціонального забезпечення сталого розвитку / В. А. Івченко // Інвестиції та інноваційний розвиток. – 2009. – № 1. – С. 1–3.
5. Марков Л.С. Проблемы реализации кластерной политики в России / Л.С. Марков // Научный эксперт. – 2007. – № 7. – С. 20–30.
6. Маршалл А. Принципы экономической науки : пер. с англ. : у 3 т. / А. Маршалл. – М. : Прогресс, 1993. – Т. 1. – 342 с.
7. Оскольский В. О перспективах становления конкурентоспособной региональной экономики / В. Оскольский // Экономика Украины. – 2007. – № 12. – С. 4–11.
8. Портер М. Международная конкуренция : пер. с англ. / М. Портер ; [под ред. и с предисл. В.Д. Щетинина]. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.
9. Романова О.А. Кластерное развитие экономики региона: теоретические возможности и практический опыт / О.А. Романова, Ю.Г. Лаврикова // Экономика региона. – 2007. – № 3. – С. 40–51.
10. Скоч А.В. Эффективность кластеризации региональной экономики / А.В. Скоч //

- Экономические стратегии. – 2007. – № 3. – С. 160–166.
11. Соколенко С.И. Производственные системы глобализации: сети, альянсы, партнерства, кластеры / С.И. Соколенко. – К. : Колос, 2002. – 546 с.
12. Hertog P. Chapter 5. Approaches to Cluster Analysis and its Rationale as a Basis of Policy / P. Hertog, J. Leyten, I. Limpens, J. Whalley // Literature Review for RICE Project, Brighton. – 2001. – June.

Кризська Р.Ю. Регіональні інвестиційно-інноваційні кластери: актуальні проблеми запровадження в Україні

Анотація. У статті проаналізовано специфіку формування регіональних інноваційно-інвестиційних кластерів у національній економіці, визначено основні напрями запровадження регіональної кластерної політики в контексті реалізації завдань держави з активізації інвестиційних та інноваційних процесів в Україні.

Ключові слова: державне управління, інновації, інвестиції, інвестиційно-інноваційні процеси, кластерна модель, регіональний кластер.

Кризская Р.Ю. Региональные инвестиционно-инновационные кластеры: актуальные проблемы внедрения в Украине

Аннотация. В статье проанализирована специфика формирования региональных инновационно-инвестиционных кластеров в национальной экономике, определены основные направления внедрения региональной кластерной политики в контексте реализации задач государства по активизации инвестиционных и инновационных процессов в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, инновации, инвестиции, инвестиционно-инновационные процессы, кластерная модель, региональный кластер.

Kryzska R. Regional investment and innovative clusters: actual problems of implementation in Ukraine

Annotation. The article deals with the formation of regional clusters of innovation and investment in the national economy, the basic directions of implementation of regional cluster policy in the context of the objectives of the state of the investment and innovation processes in Ukraine.

Key words: public administration, innovation, investments, investment and innovation processes, cluster model, regional cluster.

УДК 334.021

ДЕРЖАВНА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА ТА ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНУ

Поклонський Ф.Ю.

доктор економічних наук, професор

Дунаєва В.В.

викладач

Донецький державний університет управління

I. Вступ

Управління інноваційною діяльністю реалізується за допомогою цілеспрямованої дії органів державного управління на економічні інтереси інститутів інноваційної сфери і передбачає як умову своєї ефективності прогнозування реакцій цих інститутів на дію державних організацій.

З метою цілеспрямованого створення умов для діяльності в науковій та інноваційній сферах держава формує цілі й принципи своєї політики і власні пріоритети в цій галузі. Метою інноваційної політики є створення соціально-економічних, науково-технічних і організаційно-господарських передумов для пріоритетного розвитку продуктивних сил суспільства.

Державна інноваційна політика повинна формуватися на основі аналізу поточного стану інноваційної діяльності в Україні, комплексного підходу до розв'язання завдань державної інноваційної політики, визначення стратегій і розробки прогнозів розвитку інноваційної діяльності з урахуванням перспектив розвитку світової нації і техніки, зміни технологічних устроїв, що визначають конкурентоспроможність товарів і послуг на світовому ринку.

Питанням державного регулювання інноваційної діяльності присвячено праці Б.В. Буркинського, В.А. Ізюмської, М.М. Кулаєць, В.Л. Пілюшенко, С.Ф. Поважного, О.С. Попович, Л.І. Федулової та ін. [1–7]. Однак подальшого вивчення потребує питання розвитку інноваційної політики на регіональному рівні, тому що регіональна інноваційна політика – складова економічної політики регіональних органів влади зі створення сприятливих умов для торговельно-виробничої, агропромислової, будівельно-промислової й науково-виробничої інтеграції всіх інституційних форм господарювання.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні заходи реалізації інноваційної політики та інноваційного розвитку регіону.

III. Результати

Державна інноваційна політика в регіонах України реалізується на двох рівнях діяльності: загальнодержавному та регіональному.

Державне регулювання інноваційних процесів одна з головних умов переходу функціонування економіки на ринкові відносини.

Для збереження й розвитку науково-технічного й інноваційного розвитку регіонів потрібні [1; 6; 7]:

- реструктуризація науково-технічного розвитку в різних галузях економіки з урахуванням концентрації матеріальних, фінансових і інтелектуальних ресурсів на провідних напрямках науки і техніки в регіонах;
- створення фонду майна науки та інновацій за рахунок об'єктів нації, що є державною власністю і не використовуються за призначенням;
- розробка системи використання лізингу як ефективного ринкового механізму для суб'єктів інноваційної діяльності, що розробляють і випускають наукомістку продукцію та використовують прилади й устаткування, що дорого коштують;
- удосконалення механізмів системи залучення банківського кредиту для розширення інноваційної діяльності та створення умов для розвитку ринку капіталу;
- створення у фінансово-промислових групах разом із системою консолідації фінансового й виробничого потенціалу спеціальних інвестиційних центрів, що координують і реалізують інноваційні проекти;
- формування інституту розробників і керівників інноваційних проектів із науково-технічних працівників, учених і фахівців;
- створення на базі фондів, що підтримують інноваційну діяльність;
- формування системи цільового використання засобів амортизаційного фонду на фінансування заходів, пов'язаних із

проведенням НДДКР, експериментальних та інших видів робіт, освоєнням інновацій, патентуванням нових рішень;

- розробка пропозицій щодо зміни податкового законодавства, що забезпечать значне підвищення інноваційної активності.

Механізм формування державних коштів для ефективного розвитку інноваційних структур у регіоні представлений такими джерелами:

- пряме фінансування інноваційних проєктів з бюджету різних рівнів;
- пільгове кредитування й субсидування;
- надання державних гарантій приватним інвесторам;
- мобілізація коштів цільових позабюджетних фондів.

Фінансування НДДКР та інноваційних проєктів з бюджетних коштів є методом прямого державного регулювання інноваційних процесів. Підприємствами державного та недержавного секторів можуть надаватися державні асигнування й субсидії на інноваційній складовій інвестиційних проєктів. Ефективності прямого фінансування сприяє конкурсність у розподілі бюджетних коштів, що формує конкурентне середовище в інноваційній сфері й забезпечує ефективне використання всіх видів ресурсів.

В умовах кризи економіки України безвідплатне бюджетне фінансування поширюється тільки на фундаментальні дослідження. В усіх випадках фінансування надається на терміновій, поворотній і платній основі.

Регіональна інноваційна політика орієнтована на розв'язання територіальних проблем, до яких належить ефективне використання наявного матеріально-технічного, сировинного та трудового потенціалу, задоволення потреб внутрішнього ринку. Заходами реалізації регіональної інноваційної політики виступають програми (проєкти) з підвищення конкурентоспроможного розвитку за допомогою залучення приватних інституційних інвесторів (комерційних банків, інвестиційних фондів та інших) і реалізації інновацій, формування режиму економічного стимулювання інноваційної діяльності [4].

Оскільки використання інновацій забезпечує монопольно високий підприємницький дохід, місцеві органи влади зацікавлені в підвищенні рівня регіонального інноваційного розвитку й інтенсифікації інноваційної активності.

Особливе значення має координація державного, регіонального і місцевого рівнів реалізації інноваційної політики, яка потребує врахування того, які цілі й якими засобами можуть бути досягнуті з найбільшим ефектом на відповідному рівні управління. Так, державний рівень повинен, в першу чергу, забезпечувати створення й розвиток

правових рамок, загальних “правил гри”. Прерогативою держави є підтримка інноваційної діяльності, яка не має швидкого комерційного ефекту, задає технологічні параметри розвитку економіки.

Регіональний рівень підтримки в основному концентрується на стимулюванні інноваційного підприємництва, оскільки саме ця сфера спроможна забезпечити зростання й добробут на рівні регіону та прибутків до місцевих бюджетів. Абсолютно очевидно, що кредитно-фінансова й інфраструктурна підтримка інноваційного бізнесу має в основному виявлятися на регіональному рівні влади. Саме на рівні регіонів і місцевого самоврядування повинні визначатися пріоритетні напрями підтримки інноваційного бізнесу, тут же треба вести роботу з конкретними проєктами, здійснювати відбір фінансових та інших інститутів, що беруть участь у реалізації окремих заходів [3].

Завдання інноваційного розвитку доцільно розподіляти за рівнями керуючої системи, при цьому завдання делегується на вищий рівень керуючої системи тільки тоді, коли вона не може бути розв'язана на низовому рівні або якщо для її розв'язання необхідно істотно більше ресурсів і часу.

Із цього принципу випливає ще один важливий аспект державної підтримки – поєднання непрямої (“м'якої”) підтримки інноваційної діяльності в цілому з вибіркою (селективною) підтримкою окремих груп підприємств для досягнення найбільшого інноваційного ефекту.

Держава може підтримувати інноваційну діяльність двоюко: прямим регулюванням або непрямым шляхом за допомогою податкових дій та інших важелів економічного характеру.

Пряме регулювання передбачає передусім бюджетне фінансування науково-технічних проєктів. За сучасних умов воно може бути представлене укладенням урядових контрактів, субсидуванням, наданням державних гарантій банкам; пайовою участю держструктур в інвестуванні інноваційних проєктів. Пряме субсидування здійснюється в галузі підвищеної інноваційної активності, тобто в тих із них, які є “генераторами НТП (радіоелектроніка, верстатобудування, інструментальна промисловість, нафтохімічна, мікробіологічна). Державне фінансування повинне сприяти програмам з високою мірою ризику, довгостроковим і дорогим.

Державні цільові програми, що концентрують кошти державного бюджету і позабюджетних джерел на фінансуванні як наукових досліджень і дослідно-конструкторських розробок, так і на освоєнні їх у промисловому виробництві, є одним з основних інструментів державної підтримки інноваційного шляху розвитку економіки. Інноваційні дер-

Держава та регіони

жавні цільові програми можна розподілити на три групи:

1) спрямовані на створення надійного випереджального стратегічного заділу прикладних досліджень дослідно-конструкторських розробок, експериментальних моделей, а також резервного масиву новітніх технологій і пілотних зразків інноваційної продукції вищої міри готовності;

2) пов'язані із забезпеченням впровадження наукових розробок нового покоління, переходом до інноваційного типу відтворення, подоланням негативних тенденцій у розвитку інноваційної діяльності, оновлення виробничого розвитку й досягненням на цій основі вищих темпів економічного зростання, необхідних для розв'язання актуальних економічних завдань;

3) об'єднують державні цільові програми, що використовують традиційні технології, які високо зарекомендували себе з точки зору надійності й забезпечення ефективності виробництва.

При розробці та реалізації інноваційної політики стрижневим питанням є проблема вибору співвідношення прямих і непрямих методів регулювання. Прямі методи вирізняються високим рівнем концентрації ресурсів і передбачають диференційований підхід при визначенні об'єктів дії, а отже, обмеженість сфер застосування та зваженість прийняття інвестиційного державного рішення. Невиправдане розширення прямого державного регулювання може призвести до такого негативного явища, як уповільнення дослідного процесу у зв'язку з бюрократичним характером оформлення заявок, а також до концентрації виділених коштів у монополістів.

Суть непрямого регулювання полягає у створенні загального сприятливого інноваційно-інвестиційного клімату, системи заохочень підприємств, які розширюють науково-технічну діяльність, у заходах зі стимулювання оновлення техніки, освоєння нових технологій. Цілям непрямої підтримки інноваційних процесів слугує податкова, амортизаційна та фінансово-кредитна політики.

Держава надає можливості формування системи податкового стимулювання інноваційної активності та її використання як на державному, так і на регіональному рівнях.

Регіональна інноваційна політика – складова економічної політики регіональних органів влади зі створення сприятливих умов для торговельно-виробничої, агропромислової, будівельно-промислової та науково-виробничої інтеграції всіх інституційних форм господарювання.

Найважливіше значення для реалізації методів регіонального регулювання інноваційних процесів мають територіальні (регіональні) інноваційні програми і проекти, що

відповідають пріоритетам розвитку території.

Регіональна програма підтримки інноваційної діяльності – це документ, що містить набір основних проектів і заходів, реалізація яких спрямована на розвиток конкурентоспроможних виробництв і технологій, використання місцевих природних ресурсів, виробничого і трудового розвитку, поліпшення екологічної обстановки, створення продуктивних і технологічних нововведень тощо.

Особливістю державного регулювання інноваційних процесів є поєднання в особі регіональних органів влади, функцій замовника, інвестора та споживача.

Регіональну систему фінансової підтримки інноваційної діяльності становлять джерела формування фінансових ресурсів, механізм акумуляції коштів, які надходять із цих джерел, механізми контролю та зворотності інвестованих коштів.

До джерел фінансових ресурсів належать:

- субсидії й субвенції з державного бюджету на реалізацію державних програм та інноваційних проектів, замовниками яких виступають державні органи влади;
- цільові засоби місцевих бюджетів;
- відрахування державних позабюджетних фондів для реалізації проектів, що мають регіональне й державне значення, а також засоби, що залишаються в розпорядженні регіону, від суми перерахувань підприємств і організацій, дислокованих на цій території, до державних позабюджетних фондів, пов'язаних із НДДКР, інвестуванням модернізації виробництва і технологічного оновлення (у розмірі 5–10%);
- прибутки від реалізації регіональних програм і проектів;
- відрахування від прибутків суб'єктів господарювання при реалізації інноваційних проектів і програм, а також прибутків інститутів ринкової інфраструктури, створених на кошти регіональних органів влади або за їх сприяння (засновницький дохід);
- прибутки, від фондів операцій з акціями суб'єктів інноваційної діяльності, випуску й реалізації регіональних цінних паперів, що мобілізують кошти для здійснення інноваційних програм;
- добровільні внески суб'єктів господарювання та громадян, що спрямовуються на фінансування інноваційних процесів;
- іноземні вклади, пожертви й інвестиції від юридичних і фізичних осіб, які сприяють розв'язанню проблем регіону та просуванню результатів інноваційної діяльності на зовнішні ринки;
- позикові кошти, залучені на умовах платності, терміновості і зворотності.

Формами фінансування за рахунок акумульованих у фонді коштів є субсидування, дотування на покриття витрат з обслуговування інноваційної діяльності, пільгове кредитування та гарантування позик, фінансовий лізинг і фінансові інвестиції (операції з цінними паперами).

Розвинута регіональна інформаційна система дає змогу контролювати інноваційні процеси в регіоні і на основі їх оцінки коригувати діяльність органів управління, що здійснюють їх регулювання відповідно до змін у науково-технічній та інноваційній сферах, попитом на інновації з боку товаровиробників, можливостями трансферу в регіональне господарство предметів інтелектуальної власності, нових технологій тощо.

Регіональна дія, здійснювана в рамках регіону держави, може мати характер, аналогічний до державної дії, а також свою специфіку. Дозвільна частина заходів стимулювання суб'єктів інноваційної діяльності на регіональному рівні реалізується в рамках обласних програм, державної підтримки малого підприємництва.

У Донецькій області створені достатні передумови для розвитку інноваційної діяльності. Це зумовлено поєднанням потужного промислового комплексу, значного інноваційного розвитку, а також наявністю розвинутої нормативно-правової бази.

Так, у 2009 р. інноваційною діяльністю в області займалося 80 промислових підприємств, або 5,7% їх кількості по Україні в цілому (в 2008 р. – 83 підприємства, або 5,9%).

Питома вага інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств області становила 9,6%, що на 0,9% менше, ніж у 2008 р. У сусідніх з регіоном областях частка інноваційно активних підприємств становила: у Харківській області – 15,8%, у Луганській – 9,9%, у Дніпропетровській – 8,2%, у Запорізькій – 7%. У цілому по Україні цей показник у 2009 р. становив 12,8% від загальної кількості промислових підприємств (проти 13% у 2008 р.).

Найбільш активно здійснювали інноваційну діяльність підприємства з виробництва коксу, продуктів нафтоперероблення (42,9% від загальної їх кількості), машинобудування (20,1%), металургійного виробництва та виробництва готових металевих виробів (16,3%), з виробництва іншої неметалевої мінеральної продукції (13,2%) [8].

Визначено, що основними заходами реалізації інноваційної політики Донецької області є:

- розвиток і ефективне використання інноваційного й науково-технічного розвитку області, а також матеріальних і фінансових ресурсів, спрямованих на

створення наукомістких і ресурсозберігаючих технологій;

- забезпечення поступового переходу Донецької області до стійкого соціально-економічного розвитку за рахунок освоєння виробництва принципово нових для області видів продукції й технологій, екологічно чистих продуктів;
- розвиток ринку інноваційних проектів, випуск наукомісткої конкурентоспроможної продукції й розширення за рахунок цього бази оподаткування на користь населення Донецької області;
- активізація міжнародної співпраці у сфері інноваційної діяльності.

Принципи державної інноваційної політики Донецької області:

- орієнтація на пріоритетні напрями інноваційної діяльності та створення ефективних механізмів формування й реалізації комплексних інноваційних програм Донецької області, що виконуються на користь розвитку соціальної сфери, економіки, збереження й відтворення природного середовища Донецької області;
- інтеграція інноваційної, наукової, науково-технічної та інвестиційної діяльності з метою забезпечення їх комплексної взаємодії зі споживачами;
- концентрація ресурсів, що виділяються на інноваційну діяльність, на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку Донецької області й інтенсифікації інноваційного розвитку;
- стимулювання інноваційної діяльності через систему прямих і непрямих методів підтримки;
- консолідація зусиль органів державної влади Донецької області, органів місцевого самоврядування та громадських організацій, підприємств усіх форм власності Донецької області для активізації інноваційної діяльності.

IV. Висновки

Таким чином, подальший інноваційний розвиток у Донецькій області має бути орієнтований на залучення на пріоритетних началах позабюджетних коштів вітчизняних та іноземних джерел фінансування інноваційного бізнесу; на підвищення інвестиційної привабливості найбільш перспективних малих інноваційних підприємств за рахунок створення для них надійної виробничо-технічної бази у вигляді регіональної мережі інноваційно-технологічних центрів як елементів науково-виробничих комплексів.

Література

1. Буркинський Б.В. Активизация инвестиционной деятельности в регионе / Б.В. Буркинський, Е.В. Молина. – Одеса: ИПРЭИ НАН України, 2003. – 494 с.

Держава та регіони

2. Ізюмська В.А. Реалізація державної інноваційної політики в Україні / В.А. Ізюмська // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2007. – № 2. – С. 41–45.
3. Кулаєць М.М. Удосконалення інноваційної підприємницької діяльності / [М.М. Кулаєць, М.Ф. Бабієнко, П.А. Лайко та ін.] // Економіка АПК. – 2009. – № 5. – С. 76–87.
4. Пілюшенко В.Л. Вибір метода оцінки ефективності проектів / В.Л. Пілюшенко // Управління інноваційним розвитком промисловості: держава, регіон, підприємство : матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 01 червня 2010 р.) / [під ред. О.С. Поважного]. – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – С. 155–157.
5. Поважний С.Ф. Стан та деякі персективні напрями інноваційної діяльності в промисловості регіону / С.Ф. Поважний, В.І. Сілаєв // Управління інноваційним розвитком промисловості: держава, регіон, підприємство : матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 1 червня 2010 р.) / [під ред. О.С. Поважного]. – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – С. 13–15.
6. Попович О.С. До питання про визначення стратегії інноваційного розвитку України / О.С. Попович // Наука та інновації – 2009. – Т. 5. – № 3. – С. 57–71.
7. Федулова Л.І. Підходи до формування дієвої інноваційної стратегії України / Л.І. Федулова // Наука та інновації. – 2009. – Т. 5. – № 3. – С. 5–15.
8. Наукова та інноваційна діяльність Донецької області за 2009 рік : статистичний збірник / [відп. за випуск Н.Ю. Максименко]. – Донецьк : Головне управління статистики у Донецькій області, 2010. – 225 с.

Поклонський Ф.Ю., Дунаєва В.В. Державна інноваційна політика та інноваційний розвиток регіону

Анотація. У статті визначено основні напрями реалізації інноваційної політики та інноваційного розвитку Донецького регіону.

Ключові слова: державна інноваційна політика, інноваційний розвиток регіону, управління інноваційною діяльністю.

Поклонский Ф.Е., Дунаева В.В. Государственная инновационная политика и инновационное развитие региона

Аннотация. В статье определены основные направления реализации инновационной политики и инновационного развития Донецкого региона.

Ключевые слова: государственная инновационная политика, инновационное развитие региона, управление инновационной деятельностью.

Poklonskij F., Dunaeva V. State innovation policy and the innovative development of the region

Annotation. In the article identified key issues for realization of innovation policy and innovation development in Donetsk Region.

Key words: state innovation policy, innovation development in the region, managing innovation activity.

УДК 342.57:352.07

ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**Радченко О.В.**доктор наук з державного управління, доцент, професор
Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентові України**I. Вступ**

Розбудувати незалежну, правову, демократичну соціальну державу в Україні неможливо без системного вдосконалення та підвищення дієздатності системи місцевої публічної влади, зміцнення інституційних основ демократії, оскільки за Європейською Хартією місцевого самоврядування саме місцеві територіальні утворення являють собою одну з найважливіших основ будь-якої демократичної форми держави. Демократичний постулат реалізації права громадян на участь в управлінні громадськими справами найбезпосередніше може бути реалізований саме на місцевому рівні в межах конкретних територіальних громад. Ось чому основні повноваження місцевої влади, а також її права приймати рішення на основі власної відповідальності мають бути концептуально закріпленими в конституції або спеціальному законі, що регулює процеси інституціонування органів публічної влади на місцях та інструментарної реалізації народовладдя в цілому за допомогою різних форм безпосередньої демократії. Особливо актуальності для науки державного управління ці проблеми набувають з огляду на гостру необхідність наукового супроводу розгорнутих в Україні процесів демократизації публічної влади та реформування владних відносин у суспільстві в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про увагу вітчизняних науковців до проблематики безпосереднього народовладдя. Глибокі наукові розвідки в цій царині знаходимо у М. Гаврилова, В. Погорілка, О. Прієшкіної, Я. Чистоколянного, В. Шаповала, А. Янчука, фундаментальними є праці авторських колективів під керівництвом А. Колодій "Основи демократії" та В. Погорілка "Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики". Водночас більшість наукових досліджень зазначеної сфери суспільного буття являє собою розкриття юридичних, політологічних та соціальних аспектів безпосереднього народовладдя, залишаючи поза прискількивою дослідницькою увагою проблеми дієвого сполучення форм безпосередньої демократії та публічного, зокрема державного, управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити інституційні форми, управлінський зміст та особливості традиційних і перспективних інноваційних форм безпосереднього народовладдя, їх вплив на державноуправлінські процеси в Україні.

III. Результати

Сучасне розуміння демократії (від грец. *Δημος* – народ і *κράτος* – влада = народовладдя) розглядає організацію та функціонування публічної влади держави на засадах визнання народу єдиним джерелом і носієм влади [10, с. 139]. Таким чином, політична воля народу мусить бути змістом діяльності органів публічної влади, їх дороговказом і метою функціонування, що передбачає безпосередню участь громадян у прийнятті та реалізації державноуправлінських рішень. У ст. 5 Конституції України закріплене виключне право народу виступати носієм влади та суверенітету й самому на свій розсуд визначати конституційний лад у державі, що не може бути узурповане жодними державними органами чи посадовими особами. Це право головного суб'єкта влади за вимогами Основного Закону має реалізовуватися виключно шляхом безпосередньої демократії через пряме волевиявлення народу.

Безпосередня (пряма) демократія (народовладдя) має розумітися як політичний акт закріплення суспільно-владних відносин, що виникають у процесі прийняття рішень щодо нагальних проблем державного та громадського життя, який відбувається шляхом безпосереднього (особистого) волевиявлення народу та має нормативно-владний або оціночно-регулятивний характер.

Історично безпосередня демократія є найпершою формою здійснення влади людської спільноти, яка виникла ще за умов первіснообщинного ладу, проте інституціоналізація безпосередньої демократії відбулася в Стародавній Греції, до урядування містами-полісами якої залучалися всі громадяни. Тут виникли й перші форми безпосередньої демократії – публічні обговорення та вибори, що мали нормативно-правовий і процедурний характер (голосували черепками, дотримувалися постійної ротації посадовців-керманичів держави тощо).

Проте, як у теоретичному, так і в практичному плані таке безпосереднє урядування

було досить далеким від народовладдя, адже громадянами грецьких міст тих часів вважалися лише чоловіки – місцеві уродженці, що мали певну власність та входили до збройного ополчення територіальної громади (таких у загальній кількості жителів міст нараховувалося не більше 20%).

Значно ближчою до реальної демократії були вічові форми народовладдя Київської Русі, де крім дружинників право участі в народних зборах (віче) мали також всі голови сімейств та хазяї дворів. Водночас праукраїнське віче не мало такого правового характеру, а було скоріше волюнтаристським: на віче могли поставити княжити певну особу на невизначений термін, а потім убити князя, якщо громада була незадоволена його діяльністю. Та й сама процедура вічового вибору мала жорстко силовий характер – за умови розбіжності поглядів на певне управлінське рішення прихильники протилежних точок зору сходилися в рукопашній бійці та фізичною силою встановлювали остаточне рішення.

Сучасні форми безпосереднього народовладдя у світі базуються на давньогрецькій традиції, модернізованій у частині розширення виборчого права на всіх дорослих дієздатних членів суспільства та теоретично обґрунтованій концептуальним підходом до розуміння невідчужуваних первинних прав людини й народного суверенітету (Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та ін.). У загальному вигляді ці форми можна поділити на три групи: конституційні (закріплені в Конституції), операціональні (з провідною роллю органів публічної влади в організації, проведенні волевиявлення та врахування його результатів у державноуправлінських рішеннях) та протестні (з домінуючою роллю народу).

До таких форм належать: вибори, референдуми [16, с. 208], плебісцити, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу, участь у діяльності Установчих зборів [15], опитування суспільної думки, загальні збори громадян за місцем проживання (сільські збори, збори жителів мікрорайону в місті); місцеві ініціативи, громадські слухання, суспільні й всенародні обговорення актуальних питань місцевого й загальнодержавного рівня; мітинги й демонстрації; наради загальнодержавного й місцевого значення [6, с. 25–26], відкриті зустрічі з громадянами з питань місцевого розвитку, громадські експертизи, участь у тарифних комісіях, спільні робочі групи з окремих питань, круглі столи, що регулярно діють, громадські ради, громадські приймальні [7, с. 41–41], електронна демократія [1; 5, с. 195] (насамперед, он-лайн опитування та он-лайн голосування) тощо.

Класифікація форм безпосередньої демократії може здійснюватися відповідно до:

- історичного етапу розвитку людства: первіснообщинна, вічова, середньовічна, козацька, сучасна безпосередня демократія;
- нормативно-правових основ здійснення безпосередньої демократії: конституційні, законодавчі; правові, неправові, легітимні, нелегітимні;
- суспільно-політичних наслідків застосування: імперативні (обов'язкові), вирішальні, консультативні, недійсні;
- місця проведення: загальнонаціональні та місцеві;
- часу та періодичності: разові, чергові, періодичні, неперіодичні;
- змісту питань, що обговорюються й вирішуються: конституційні, законодавчі, міжнародно-правові, адміністративно-територіальні тощо [4, с. 27–28].

Переваги та недоліки основних форм безпосередньої демократії. Головними позитивними боками безпосередньої демократії сучасні дослідники називають усебічну демократизацію суспільно-політичних процесів, забезпечення справедливого й адекватного відображення інтересів і волі народу при прийнятті державноуправлінських рішень, підвищення рівня політичної культури, громадянської активності та самореалізації особистості; забезпечення стійкої легітимності влади, подолання політичного відчуження громадян від влади та зростання рівня підтримки дій органів публічної влади, що зумовлює стабілізацію політичної системи й ефективність державного управління; забезпечення дієвого громадського контролю за функціонуванням політичних інститутів та діяльністю посадових осіб, попередження узурпації або зловживань владою тощо [2, с. 14; 7, с. 41; 8, с. 28; 10, с. 71; 14, с. 9].

Водночас безпосередній демократії притаманна низка недоліків, що заважають поширенню застосування її різноманітних форм у публічному управлінні. Зокрема це стосується таких системних вад, як “криза компетентності” та “тиранія більшості”.

Перший із цих недоліків пов'язаний з тим, що на достатньо великих соціальних масивах (сотні, тисячі) існує математична зворотня залежність рівня компетентності будь-яких прийнятих рішень від загальної кількості осіб, задіяних у прийнятті рішення. По-перше, громадяни є значно обмеженишими у фаховому розумінні, ніж спеціалісти, голос яких розчиняється в масі; по-друге, бажання глибоко розібратися в сутності обговорюваної проблеми виникає в людини, як правило, тільки в тому випадку, коли це зачіпає її інтереси й прагнення безпосередньо; по-третє, відсутність навичок стратегіч-

ного мислення, помножена на пріоритетність особистих інтересів над суспільними ("своя сорочка ближча до тіла") штовхає громадян на прийняття корисливих, популістських, та одномоментних ("все і зараз!") рішень. Тому досить часто навіть сама необхідність брати участь у прийнятті складного управлінського рішення (наприклад, соціально-економічного плану розвитку міста на найближче десятиліття) може викликати у громадян (свідомих у власній недостатній компетенції з обговорюваної проблеми) негативне ставлення до безпосереднього народовладдя.

Другий системний недолік безпосередньої демократії пов'язаний з тим, що воля народу, перетворена на державноуправлінське рішення – це завжди не воля всіх громадян, а тільки воля відносної більшості, як правило, воля найбільш активної частини народу. Тому за певних соціально-політичних обставин "влада більшості" може гнітити іншу частину народу (наприклад, при 39% віруючих різних конфесій, 40% войовничих атеїстів та 21% абсентеїстів, що не беруть участь у волевиявленні, в державі на референдумі може бути забороненою церква).

До інших недоліків безпосередньої демократії належать: безвідповідальність прийнятих рішень унаслідок їх всенародного (знеособленого) прийняття; тенденції до посилення популізму, екстремізму та авторитаризму, пов'язані з властивою масам схильністю до ідеологічного впливу й обмеження свободи в ім'я рівності; небезпека маніпулювання ходом і результатами народного волевиявлення внаслідок широкого застосування адміністративного ресурсу або через втручання в інформаційні масиви даних та поділ суспільства на тих, хто володіє інформацією, і тих, хто нею не володіє (цифровий розподіл); зростання рівня абсентеїзму через небажання громадян безкоштовно та систематично у свій вільний час брати участь у здійсненні політичних процедур, пов'язаних з розумовим і психологічним напруженням щодо прийняття державноуправлінських рішень; нарешті, відносна організаційна складність і висока вартість проведення процедури безпосереднього народовладдя.

Сучасними Конституційними формами безпосередньої демократії є вибори, референдуми, плебісцити, народна законодавча ініціатива, народний розпуск представницького органу, участь у діяльності Установчих зборів.

Найпоширенішою формою безпосередньої демократії є вибори – це державотворча функція суспільства та інститут безпосередньої демократії; джерело легітимності влади, за допомогою якого відбувається інституціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; механізм делегування владних повноважень від народу до обраних ним представників і контролю за

органами державної влади [12, с. 44]. Відтак вибори є не самим тільки вибором ("choise"), головним у них є обрання ("election"), делегування повноважень, наділення владою, визнання вищої авторитетності за ватажком, лідером, певною посадовою особою тощо. Це концентрація волі багатьох, зосередження її у волі представника або представницького органу з метою поєднання їх у цілісну й гармонійну мозаїку спільної волі – у суспільство і владу. Таким чином, вибори є цивілізованою та правовою формою завоювання й оновлення влади, приведення її структур та діяльності у відповідність до вимог життя. Вони становлять демократичний спосіб формування та зміни персонального складу органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до встановлених законом правил та процедур [10, с. 70].

У сучасному світі вільні регулярні загальні вибори є найпершою ознакою демократичності того чи іншого суспільства. Водночас вибори є єдиним суспільним механізмом перетворення прямого народовладдя на опосередковане – представницьке, коли невідчужуване право народу на здійснення влади делегується від його імені та за його особистої участі до представників волі народу в органах публічної влади (депутатів, сенаторів, старост, війтів, міських голів, президентів тощо).

Конституція України закріпила право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільних виборах (ст. 38; розділ III Конституції). Сутність національного референдуму полягає у загальнонародному прийнятті стратегічних та системовизначальних рішень (законів, Конституції). Місцеві референдуми покликані вирішувати найважливіші для відповідної територіальної громади проблеми самоуправління (зміна територіальних меж поселень, їх перейменування, закриття шкіл тощо). На відміну від референдуму, рішення якого є імперативним (обов'язковим) для органів державної влади, плебісцит (консультативний референдум) є формою опитування й урахування громадської думки й має для державних органів дорадчий характер.

В Україні конституційно передбачено також таку форму безпосередньої демократії, як народна ініціатива щодо проведення всеукраїнського референдуму (ст. 72), яка передбачає призначення національного референдуму внаслідок вимоги не менше ніж трьох мільйонів громадян з правом голосу за умови, що підписи їх зібрано не менше ніж у двох третинах областей і не менше ніж по сто тисяч підписів у кожній області. Однак через відсутність відповідальності за порушення цієї статті Конституції можливість її реалізації в Україні відсутня (принаймні Президент України В. Ющенко так і не призначив

всеукраїнський референдум щодо вступу в НАТО попри зібрані 5 мільйонів підписів громадян, а єдина зреалізована народна ініціатива з проведення референдуму у 2000 р. де-факто була зрежисованою під народну ініціативу президента Л. Кучми). З огляду на численні спроби “перекроїти” українську Конституцію протягом 2004–2011 рр., актуально виявляється така запропонована О. Ющиком форма безпосереднього народовладдя, як участь громадян у процесі конституційного реформування, зокрема в діяльності Установчих зборів [15].

В інших країнах конституційно передбачено також народну законодавчу (правотворчу) ініціативу як імперативну вимогу певної окресленої кількості громадян внести зміни до Конституції (Швейцарія) або чинного законодавства (Італія). Конституція Китаю прописує також механізм “народного відзиву” депутатів або навіть народний розпуск того чи іншого представницького органу.

Операціональними формами безпосередньої демократії, покликаними забезпечити процедуру врахування органами публічної влади народної волі під час підготовки та ухвалення поточних нагальних суспільно-політичних проблем, є загальні збори громадян за місцем проживання (сільські збори, збори жителів мікрорайону в місті), місцеві ініціативи, громадські слухання (відповідно ст. 8, ст. 9 та ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), опитування суспільної думки, відкриті зустрічі з громадянами з питань місцевого розвитку, громадські експертизи, участь у тарифних комісіях, спільні робочі групи з окремих питань, круглі столи, що регулярно діють, громадські ради, громадські приймальні тощо.

До протестних форм безпосередньої демократії відносяться петиції (колективні звернення громадян до Президента, парламенту, інших центральних та місцевих органів публічної влади з вимогами економічного, соціального та політичного характеру), мітинги, походи, пікети, демонстрації, революції.

Останнім часом динамічно розвивається дуже перспективна форма безпосередньої демократії – “електронна демократія”. Вона передбачає залучення громадян у процес прийняття рішень з найважливіших державних проблем через сучасні інформаційно-комунікативні технології (організація он-лайн голосувань, інтерактивних опитувань громадської думки, громадських експертиз, роботи зі зверненнями громадян тощо).

Упровадження до механізмів урядування принципів і процедур “електронної демократії” сучасні науковці розглядають як обґрунтований шлях “підвищення ефективності державного управління розвитком інформаційного суспільства” [5, с. 194]. Зокрема, проведено ще на початку третього тисячоліття дослідження EITO Task Force, яке охопило переважно країни ЄС виявило, що за умови правильного підходу мережу Інтернет можна використовувати як винятково ефективний інструмент для того, щоб спрямовувати суспільні інтереси з найбільш популярних і важливих для громадян питань у річці політичних процесів [1].

Водночас, “електронна демократія” містить в собі щонайменше три надзвичайно вразливих місця. Це, по-перше, фактична незахищеність інформаційних масивів від маніпуляції тих, хто має доступ до інформаційних баз (від органів державної влади до звичайних хакерів) в умовах відсутності механізму суспільного контролю за достовірністю баз даних та результатів он-лайн голосування. По-друге, низький рівень охоплення інтернетом суспільства та електронної культури громадян у цілому може призвести до серйозних викривлень як демографічного, так і освітньо-культурного рівня (як забезпечити участь ветеранів, не знайомих з комп’ютерною технікою, як відслідкувати участь молоді, що не досягла віку політичної зрілості). По-третє, наявність технічної можливості державного контролю за особистим волевиявленням (наприклад, через відслідковування ір-адрес), що може спричинити байдужість і відчуженість тих, хто володіє технологіями, має доступ до Інтернету, проте відмовляється від свого права брати участь у прийнятті загальнозначущих державноуправлінських рішень, не маючи впевненості в таємності голосування.

IV. Висновки

Становлення України як суверенної демократичної держави має потребу в розширенні застосування форм безпосередньої демократії, реального волевиявлення народу зі стратегічних питань розвитку держави й суспільства. Це передбачає одночасне посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, встановлення атмосфери прозорості та відкритості їх діяльності, зростання рівня політичної та інформаційної культури суспільства в цілому.

Література

1. Бондаренко С.В. Социальные технологии “электронной демократии” (попытка верификация конструкта) / С.В. Бондаренко. – Сайт Фонда им. К. Аденауэра, Международная Интернет-конференция “Демократия в информационном обществе: перспектива для России в свете международного опыта” (2 июня – 7 июля 2004 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adenauer.ru/report.php?lang=2&id=279>.
2. Гаврилов М.І. Філософія демократичної державності: автореф. дис. ... д-ра філософ. наук: спец. 09.00.03 / М.І. Гаврилов.

- рилов ; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2007. – 32 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
 4. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 356 с.
 5. Лопушинський І. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служб / Іван Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Док-НаукДержУпр, 2010. – № 2. – С. 194–198.
 6. Максакова Р.М. Влада народу: аналіз суспільно-політичної думки та конституційно-правове регулювання / Р.М. Максакова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85–86). – С. 20–27.
 7. Основи демократії. Права людини та їх забезпечення в умовах суспільних змін : навч. посіб. / О.В. Філонов, В.М. Суботін, В.В. Пашутін та ін.]. – 2-ге вид., випр. – К. : Знання, 2008. – 215 с.
 8. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. А. Колодій] / М-во освіти і науки України ; Ін-т вищої освіти АПН України ; Укр. – канад. Проект “Демократична освіта”. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
 9. Погорілко В.Ф. Основні засади теорії безпосередньої демократії / В.Ф. Погорілко // Право України. – 2002. – № 8. – С. 26–32.
 10. Політологічний енциклопедичний словник / [упор. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка]. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
 11. Прієшкіна О. Загальна характеристика та зміст форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: теоретико-правові аспекти / О.В. Прієшкіна // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2004. – Вип. 23. – С. 127–132.
 12. Радченко О.В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : монографія / О.В. Радченко. – Х. : Магістр, 2006. – 244 с.
 13. Чистокляний Я.В. Поняття і принципи форм безпосередньої демократії в Україні / Я.В. Чистокляний // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 35. – С. 194–200.
 14. Шаповал В. Безпосередня демократія і представницька демократія у взаємозв'язках / В. Шаповал // Право України. – 2004. – № 8. – С. 8–12.
 15. Ющик О. Конституційно-правові проблеми установчої влади в Україні [Електронний ресурс] / О. Ющик. // Інтернет-сайт журналу “Віче” Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1778/>.
 16. Янчук А.О. Співвідношення референдумів та інших конституційних форм безпосередньої демократії / А.О. Янчук // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 29. – С. 208–214.

Радченко О.В. Форми безпосередньої демократії територіальної громади

Анотація. У статті досліджуються проблеми реалізації безпосереднього народовладдя на рівні територіальних громад, де відстань між народом та обраними ним органами публічної влади є найменшою, а ступінь їх взаємодії – найбільшим. Розглядаються актуальні для сьогодення форми безпосередньої демократії, що є традиційними та перспективними для України.

Ключові слова: демократія, безпосереднє народовладдя, публічне управління, територіальна громада.

Радченко А.В. Формы непосредственной демократии территориальной общины

Аннотация. В статье исследуются проблемы реализации непосредственного народовластия на уровне территориальных общин, где расстояние между народом и избранными им органами публичного управления есть наименьшей, а степень их взаимодействия – наибольшей. Рассматриваются традиционные и перспективные для Украины актуальные на сегодня формы непосредственной демократии.

Ключевые слова: демократия, непосредственное народовластие, публичное управление, территориальная община.

Radchenko O. Forms of direct democracy of the territorial community

Annotation. In the article problems of realization of direct democracy at level of territorial communities where the distance between the people and the bodies of public management selected it is the least, and degree of their interaction – the greatest are researched. Forms of direct democracy are considered traditional and perspective for Ukraine actual for today.

Key words: democracy, direct democracy, public management, territorial community.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.07:336.14

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ КОДЕКСІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ

Гончаренко М.В.

кандидат наук з державного управління, доцент
Харківський регіональний інститут НАДУ при Президентові України, м. Харків

I. Вступ

На сьогодні багато високорозвинутих країн використовують нові форми бюджетного планування, виконання бюджету та оцінювання результатів управління публічними фінансами, мають сучасні системи бюджетного обліку та фінансової звітності, інститути зовнішнього і внутрішнього аудиту, управління ліквідністю та державним (муніципальним) боргом, широко застосовують контрактні відносини та конкурсний відбір постачальників суспільних товарів і послуг. Впровадженню кращої практики і сучасних методів управління публічними фінансами присвячено величезну кількість посібників, підготовлених національними та міжнародними організаціями. Вони виходять з того, що при всіх відмінностях між системами управління публічними фінансами різних країн зберігається значна подібність між ними в постановці основоположних завдань управління та їх вирішенні. Це робить можливим формулювання загальних принципів, стандартів і методів кращої практики управління, які можуть бути з успіхом впроваджені в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою.

Стан нормативно-правового забезпечення сфери публічних фінансів та шляхи його вдосконалення є предметом досліджень ряду вітчизняних учених, серед яких В. Зайчикова, І. Лютий, А. Монаєнко, О. Рожко, В. Тропіна та ін. Утім, процес реформування фінансового законодавства ще далекий від завершення й потребує застосування найкращих елементів міжнародного досвіду з метою його гармонізації.

Значного поширення набули стандарти, принципи та методи відповідального й ефективного управління публічними фінансами, викладені в різних міжнародних і національних методичних джерелах. Незважаючи на те, що вони не мають обов'язкового характеру, багато з них реально використовується як базові (універсальні) методичні підхо-

ди і процедури. Вони спрямовані на забезпечення прозорості бюджетно-податкової сфери, підвищення стійкості системи публічних фінансів та ефективності бюджетної політики. Усі ці три аспекти є актуальними на сьогодні в Україні як напрями здійснення бюджетних реформ, успіх яких неможливий без здійснення глибокого й усебічного аналізу міжнародних правових актів з питань фінансів з метою систематизації загальних принципів, стандартів і методів кращої практики.

Велике значення для розвитку системи управління публічними фінансами належить системним матеріалам (кодексам) міжнародних організацій. Хоча формально вони не мають обов'язкового характеру, дотримання передбачених ними принципів є свого роду загальновизнаними "правилами хорошого тону". Прикладами таких документів є:

- Кодекс належної практики із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері МВФ (переглянутий у 2001 р.);
- Оптимальна практика із забезпечення прозорості бюджету ОЕСР (оновлена у 2001 р.);
- Лімська декларація про керівні принципи аудиту (1977 р.);
- Керівні принципи здійснення реформи управління публічними фінансами Співдружності націй (2005 р.).

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз загальних принципів, стандартів і методів кращої практики, які описуються в міжнародних кодексах, а також визначення їх переваг та недоліків як нормативно-правових актів у сфері управління публічними фінансами.

III. Результати

У Кодексі належної практики із забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері [1] описуються принципи, яким повинні слідувати органи влади всіх рівнів для досягнення цих цілей, а також конкретні кроки, які мають бути зроблені для їх реалізації.

Чотири розділи Кодексу описують такі принципи:

- чіткий розподіл функцій і відповідальності органів державного управління (слід чітко визначити межі сектора державного управління, функції та структуру різних рівнів і гілок влади, створити чітку правову й адміністративну основу для управління, а також взаємин між органами влади й іншими економічними агентами);
- інформування громадськості (підкреслюється значення наявності повної інформації з бюджетно-податкових питань у суворо визначені терміни);
- відкритість підготовки й виконання бюджету й бюджетної звітності (вказується, що бюджетна документація повинна містити цілі податково-бюджетної політики, макроекономічні засади, програмну основу бюджету, найважливіші ризики в податково-бюджетній сфері, полегшувати аналіз політики і сприяти підзвітності);
- гарантії повноти й достовірності (висунуто вимоги до якості даних про податково-бюджетну сферу, підкреслено необхідність незалежної перевірки інформації).

Відповідно до широкого трактування прозорості в податково-бюджетній сфері в Кодексі, перш за все, підкреслено, що відкритими для громадськості мають бути структура, функції органів влади й управління, цілі податково-бюджетної політики, звітність суспільного сектора, перспективи розвитку податково-бюджетної сфери. Таке розуміння прозорості передбачає чіткість розподілу функцій і відповідальності уряду та відкритість його діяльності для громадськості, що виходить за рамки традиційного визначення "публікована інформація по бюджету".

Оптимальна практика із забезпечення прозорості бюджету [3] розглядає питання відкритості інформації про політичні наміри органів влади, формування й виконання бюджету як ключові моменти управління суспільними фінансами.

Під бюджетною прозорістю розуміється своєчасне та систематичне подання в законодавчі органи влади і ЗМІ відповідної бюджетної інформації. Завдання Кодексу – сприяти цій прозорості. Він виходить з того, що в кожній країні діють свої правила підготовки й подання бюджетної інформації, тому не може бути запропонований стандарт бюджетної прозорості.

Перша частина Кодексу містить основні принципи кращої практики бюджетної прозорості стосовно видів, змісту й термінів подання основних бюджетних доповідей уряду, зокрема:

- попередня бюджетна доповідь (публікується не пізніше, ніж за один місяць до

подання в законодавчі органи влади проекту бюджету на черговий рік);

- проект бюджету на черговий рік (подається в законодавчий орган влади не пізніше, ніж за три місяці до початку нового фінансового року; підлягає ухваленню до початку цього року);
- щомісячні бюджетні звіти (публікуються протягом чотирьох тижнів після закінчення звітного місяця);
- піврічні бюджетні звіти (публікуються протягом шести тижнів після закінчення півріччя);
- річний звіт про виконання бюджету (публікується протягом шести місяців після закінчення звітного року);
- передвиборча бюджетна доповідь (публікується не пізніше, ніж за два тижні до виборів у органи влади);
- бюджетна доповідь про довгострокову бюджетну політику (публікується не рідше, ніж один раз на п'ять років).

У другій частині Кодексу містяться принципи розкриття спеціальної інформації, що стосується ключових макроекономічних параметрів, що лежать в основі проектів бюджету, інформації про податкові витрати, фінансові зобов'язання, фінансові й нефінансові активи, державні пенсійні зобов'язання, умовні бюджетні зобов'язання.

Третя частина Кодексу присвячена принципам бюджетної цілісності, обліку, контролю й аудиту. У ній, зокрема, наголошується на важливості розкриття інформації щодо чинної облікової політики, яка повинна забезпечити зіставність даних різних бюджетних звітів, необхідність упровадження внутрішнього фінансового контролю (включаючи внутрішній аудит) з метою формування цілісної бюджетної інформації, обов'язковості аудиторської перевірки звіту про виконання бюджету найвищим аудиторським органом і подальшого проведення аналізу аудиторського звіту законодавчим органом. Відповідно до принципів кращої практики вся бюджетна документація повинна поширюватися безкоштовно через Інтернет.

Лімська декларація про керівні принципи аудиту [4] містить викладення погоджених принципів щодо проведення незалежного аудиту публічних фінансів, а також відповідних методів роботи.

Декларація містить сім розділів, перший з яких присвячений загальним положенням, у яких розкривається:

- мета аудиту (виявлення на якомога більш ранній стадії відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, економічності й ефективності управління публічними фінансами, з тим, щоб мати можливість прийняти коригувальні заходи, а в окремих випадках – притягнути винних до відповідаль-

ності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або вжити заходів щодо запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому);

- форми аудиту (попередній і подальший; внутрішній і зовнішній) і його організація.

У другому розділі розкривається принцип незалежності найвищих аудиторських органів і аудиторів, функціональна й організаційна незалежність, а також законодавчі та фінансові гарантії, необхідні для забезпечення незалежності.

Третій розділ присвячений взаєминам між найвищим аудиторським органом і найвищими законодавчими й виконавчими органами. У наступних чотирьох розділах визначені основні повноваження, методи аудиту та звітність найвищого аудиторського органу.

Керівні принципи здійснення реформи управління публічними фінансами Співдружності націй [2] підготовлені Секретаріатом Співдружності за участю Департаменту з міжнародного розвитку Великобританії (DFID), МБРР, ОЕСР і компанії Genesis Analytics. Документ містить ряд принципів, які повинні враховуватися при реформуванні системи управління суспільними фінансами, а також пропозиції щодо здійснення цих реформ у країнах, що розвиваються – членах Британської Співдружності. У документі наголошено, що реформування неефективних процесів та інститутів системи управління суспільними фінансами є найважливішим чинником забезпечення довгострокового економічного розвитку. Реформи мають бути спрямовані на максимізацію ефективності, прозорості й підзвітності використання обмежених суспільних ресурсів, збільшення обсягу та якості суспільних послуг, що надаються населенню.

У документі відображено два аспекти:

- рекомендації щодо організації процесу реформування, тобто як проводити реформу;
- рекомендації щодо фіскальної політики, тобто що підлягає реформуванню.

Разом з методичними рекомендаціями в кодексі наведено приклади міжнародного досвіду.

При організації проведення реформи рекомендується дотримуватися ряду принципів:

1. Реформа повинна реалізовуватися як частина загальної стратегії, виробленої всередині країни в процесі взаємодії органів державної влади з бізнесом і громадськими організаціями.

2. Реформа повинна починатися з вироблення макроекономічної політики, визначення меж втручання держави в економіку, створення ключових інституційних механізмів.

3. Фінансова реформа – це перш за все політичний процес, тому необхідна постійна підтримка реформи на найвищому рівні влади. Міністерство фінансів має бути наділене максимальними повноваженнями з контролю системи управління суспільними фінансами.

4. Необхідна організація моніторингу та розробка системи оцінювання результатів реформи.

Визначені такі напрями реформ:

1) підвищення ефективності оподаткування та функціонування податкової служби;

2) поліпшення управління боргом і ліквідністю;

3) підвищення якості бюджетного планування й розподілу ресурсів, підвищення прозорості бюджетного процесу, орієнтація на результат замість орієнтації на витрати, удосконалення обліку та звітності;

4) налагодження ефективного моніторингу, фінансового контролю й аудиту.

Незважаючи на великий набір добре обґрунтованих, цінних з практичної точки зору матеріалів, систематизованих у міжнародних кодексах, у них загалом відсутні спільність підходу, необхідна консолідація й авторитетність, які б зробили їх більш ясними та зрозумілими й підвищили значущість їх впровадження. У багатьох документах увага приділяється, головним чином, забезпеченню більшої прозорості бюджетно-податкової сфери як чинника ефективного та відповідального управління суспільними фінансами. При цьому в кодексах різних міжнародних організацій є розбіжності в тлумаченні окремих принципів “прозорості”. Два інших аспекти (стійкість громадських фінансів і ефективність бюджетно-податкової політики), як правило, детально не розкриваються, за винятком загальних питань аудиту, розглянутих у Лімській декларації. У результаті багато аспектів загальноновизнаної належної практики управління суспільними фінансами не отримали відображення в офіційно узгоджених міжнародних кодексах. Ці прогалини охоплюють такі найважливіші питання, як доцільність наявності фіскальних правил (бюджетних обмежень), відповідального управління бюджетними витратами й зобов'язаннями, а також середньострокового бюджетного планування. Крім того, існуючі системи моніторингу й оцінювання ставлять перед собою різні завдання й у цілому не дають чіткого розуміння сильних і слабких боків управління громадськими фінансами в різних країнах.

IV. Висновки

В умовах глобалізації бюджетних реформ і підсилення економічної та фінансової взаємозалежності міжнародного співтовариства все важливішим є створення та розвиток загальної системи принципів, ре-

комендацій, моніторингу й оцінки результатів бюджетних реформ. Це мало б значний позитивний ефект, перш за все для країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою, які відчують певні труднощі в реалізації вже прийнятих документів кращої практики.

Водночас необхідно зазначити, що спільним недоліком такого роду "широких" за охопленням питань документів є їх недостатня конкретність. Як правило, безпосереднє й повне виконання заявлених у них принципів у конкретних умовах виявляється неможливим, через що кожна країна має право здійснювати їх трактування або застосовувати з тими чи іншими застереженнями.

Напрямом подальших досліджень у сфері нормативно-правового забезпечення управління публічними фінансами є розробка теоретичних засад концепції бюджетної реформи в Україні, спрямованої на підвищення прозорості й ефективності суспільних фінансів, з використанням найкращої прак-

тики, систематизованої в міжнародних кодексах, і адаптації її до вітчизняних умов.

Література

1. Code of Good Practices on Fiscal Transparency IMF. – 2001. – 28th of February. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.
2. Guidelines for Public Financial Management Reform. Commonwealth Secretariat. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1803pfm_17.pdf.
3. OECD Best Practices for Budget Transparency. – OECD, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
4. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://intosai.connexchoosing.net/en/portal/documents/intosai/general/lima_declaration/index.php?article_pos=1.

Гончаренко М.В. Роль міжнародних кодексів у системі управління публічними фінансами

Анотація. Статтю присвячено аналізу міжнародних кодексів у сфері управління публічними фінансами з метою систематизації загальних принципів, стандартів і методів кращої практики, які можуть бути впроваджені в Україні.

Ключові слова: публічні фінанси, бюджетні реформи, нормативно-правове забезпечення, міжнародні кодекси.

Гончаренко М.В. Роль международных кодексов в системе управления общественными финансами

Аннотация. Статья посвящена анализу международных кодексов в сфере управления публичными финансами с целью систематизации принципов, стандартов и методов лучшей практики, которые могут быть внедрены в Украине.

Ключевые слова: публичные финансы, бюджетные реформы, нормативно-правовое обеспечение, международные кодексы.

Goncharenko M. Role of international codes in the system of public finance management

Annotation. The article is devoted to the analysis of international codes in the field of public financial management with the purpose of systematization of general principles, standards and methods of the best practice, which can be inculcated in Ukraine.

Key words: public finances, budgetary reforms, normative-legal providing, international codes.

УДК 342.518

МЕТОДИ ОРГАНІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Кульчій І.О.

старший викладач Полтавського національного технічного університету імені Ю. Кондратюка
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

I. Вступ

Проведення реформ системи органів виконавчої влади вимагає всебічного та об'єктивного аналізу реального стану системи державного управління в Україні та причин невдач, які гальмують перетворення у цій сфері. Це актуалізує необхідність продовження наукових досліджень та пошуку оптимальних шляхів і методів організації реформ у системі органів виконавчої влади в напрямі створення міцного фундаменту для подальших суспільних перетворень сучасного українського суспільства.

Як зазначено в Плані модернізації державного управління і Концепції державної цільової програми реформування державного управління та державної служби на 2011–2015 роки, упорядкування системи органів виконавчої влади є найбільш важливим напрямом, з якого потрібно починати оскільки це структурна основа для реформ. У результаті реформування органи виконавчої влади як єдина система мають забезпечувати цілісний цикл: підготовку рішень, їх прийняття, впровадження й контроль за виконанням (моніторинг). Досвід провідних країн світу переконує, що це єдиний шлях до сервісної держави, а зволікання з реформуванням тільки багатократно збільшує вартість і болісність перетворень у майбутньому [8].

Підґрунтям нашого дослідження стали праці українських авторів, зокрема В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Кампа, І. Коліушка, С. Кравченка, Н. Нижник, О. Машкова, Т. Мотренка, В. Цветкова, І. Черленяка, в яких розглядаються теоретичні засади методології досліджень у сфері державного управління, акцентовано увагу на принципах та методах, які доцільно застосовувати в системі державного управління в період реформ. Учені, аналізуючи принципи й методи реформування, наголошують на комплексному та системному проведенні відповідних реформ [3; 5; 7–9].

Водночас у працях дослідників не приділяється належна увага методам організації реформ у системі державного управління та органів виконавчої влади, що вимагає узагальнення й розробки комплексу необхідних

методів, які можуть застосовуватися в процесі перетворень.

II. Постановка завдання

Мета статті – виявлення ефективних методів організації реформ у системі державного управління, з'ясування та аналіз змістового наповнення кожного методу, визначення найбільш прийнятних з них для українських реформаційних реалій, а також доцільності їх реалізації.

III. Результати

У “Великому тлумачному словнику сучасної української мови” поняття “метод” визначається як прийом або система прийомів, що застосовуються в будь-якій галузі діяльності, а також як спосіб дії, боротьби тощо [2, с. 522]. Кожній галузевій науці притаманні власні методи наукового дослідження та різноманітні методологічні концепції. У науці державного управління поняття “метод управління” вживається у значенні сукупності засобів і прийомів впливу на об'єкт управління для досягнення цілей, поставлених організацією.

Варто зазначити, що державне управління як особливий вид діяльності використовує різні методи, серед яких розрізняють методи організації та методи діяльності органів управління [9, с. 114].

У теорії та практиці управління застосовують три групи методів: адміністративні, економічні та соціально-психологічні. Враховуючи, що завданням нашого дослідження є аналіз процесу організації реформ, слушним вбачається в цьому контексті звернути особливу увагу на методи реалізації запланованих перетворень. Варто відзначити, що лише взаємопов'язана система способів і засобів дасть змогу комплексно та ефективно проводити зміни в системі органів виконавчої влади. Використовуючи класифікацію методів державного управління, запропоновану Н. Нижник та О. Машковим, зупинимось детально на характеристиці та аналізі таких організаційних методів у процесі управління реформами, як прогнозування, організація, координація, контроль [9, с. 115]. При цьому необхідно враховувати, що вказані методи можуть доповнюватися й розширюватися, орієнтуючись на системні,

комплексні підходи до вирішення проблем у галузі державного управління.

На сьогодні при Комітеті економічних реформ створено спеціальну робочу групу для реформування державної служби і системи органів державної виконавчої влади під керівництвом Міністра юстиції України, а також за участю юридичного департаменту Кабінету Міністрів України, Головного управління державної служби України та регіональних комітетів реформ. Відтак, варто очікувати, що реформування продовжиться в руслі наближення механізмів державного управління до стандартів демократичних європейських держав. Адже через нераціональність, відсутність безперервності та інші проблеми процес реформування системи державного управління значно загальмувався й вимагає суттєво нових підходів та методів реалізації.

Зокрема, на думку В. Симоненка, проблеми реформування пов'язані із недодержанням принципу спадковості, відсутністю стабільності в роботі апарату, не збереженням «інституційної пам'яті» [11, с. 11].

Для того, щоб надати реформам органів виконавчої влади кардинально нового змісту та розпочати їх реалізацію, необхідно:

- затвердити на державному рівні програму та план реформування системи органів виконавчої влади України;
- забезпечити належну правову базу й підвищити відповідальність за стан проведення реформ з боку як органів влади, так і персональну з боку вищих посадових осіб;
- сформувати раціональну модель організаційної структури забезпечення адміністративної реформи (і в її рамках – модель реформи органів виконавчої влади) з єдиним координаційним центром;
- розробити методики реалізації перетворень, контролю за виконанням та оцінювання здобутків реформування в кожному окремо взятому сегменті та в їх комплексі.

В Україні діють різноманітні стратегічні програми та документи щодо реформування системи органів виконавчої влади. Реалізація кожного з них, на нашу думку, має розпочинатися з аудиту адміністративної діяльності, тобто повинно бути проведено дослідження стану виконання організацією передбачуваних функцій, правильності та економності такого виконання [1, с. 17]. Якщо висновки незалежного аудитора дають змогу стверджувати, що орган чи система органів неналежним чином виконує свої завдання та функції, необхідно розпочинати підготовку змін у цьому сегменті виконавчої влади.

Крім окресленого вище методу, на початкових стадіях змін обов'язковим є прове-

дення моніторингу ефективності управлінської діяльності кожного органу та системи в цілому. Наприклад, упродовж 2005–2010 рр. Головне управління державної служби України проводило функціональне горизонтальне обстеження органів виконавчої влади різних рівнів задля виявлення надлишкових і таких, що дублюють, функцій у цій системі [10].

Водночас результати аналізу методів моніторингу реалізації реформ державного управління свідчать, що міжнародна практика має більше інструментів для проведення діагностичного дослідження стану, ніж для здійснення постійного моніторингу процесу реформ у відповідній галузі [12].

Методи моніторингу спрямовані здебільшого на періодичні вимірювання ефекту від реалізації програмних заходів. Серед них – система показників, яка заснована на припущенні, що виконавча влада функціонує в системі певних внутрішніх і зовнішніх обмежень та володіє певними можливостями для здійснення своєї діяльності, що характеризується показниками процесу і показниками результативності. Тому моніторинг реформ обмежений через показники результативності, які не завжди можуть бути об'єктивними, (наприклад, якщо спиратися на статистичні дані міністерств і відомств, державних службовців та інших учасників процесу). Ще одна особливість методики моніторингу реформ – це потреба в своєчасному зборі й обробці значної кількості даних, що, як правило, не знаходить відображення в національній статистиці. Це, у свою чергу, вимагає впровадження інноваційних методів збору даних. Таким чином, методи моніторингу мають застосовуватися і до аналізу стану системи, що має бути змінена, і впродовж повного циклу реформування, щоб акумулювати необхідну інформацію для застосування методів прогнозування.

Прогнозування – це передбачення майбутнього стану внутрішнього й зовнішнього середовища будь-якого об'єкта, що базується на наукових методах та інтуїції, тобто це процес обґрунтування кількісних і якісних змін розвитку в майбутньому. У світовій практиці прикладного прогнозування використовують різні методи: статистичні (прогнозна екстраполяція), функціонально-ієрархічні (прогнозні сценарії), методи структурної аналогії, імітаційного моделювання, експертні оцінки. Кожен метод має свої особливості, позитивні якості й вади, свої межі використання. Втілення реформ у системі органів виконавчої влади України вимагає перманентного прогнозування на різних етапах. Відповідно, доречно застосовувати статистичний прогноз. Часовий горизонт прогнозу називають періодом випередження. За тривалістю цього періоду розрізняють

прогнози: короткострокові (до 1 року), середньострокові (до 5 років) і довгострокові (від 5 до 20 років і більше). Тривалість періоду випередження залежить від специфіки об'єкта прогнозування, інтенсивності динаміки, тривалості дії виявлених закономірностей та тенденцій [6, с. 9].

За висновками дослідників, труднощі в реалізації реформ публічного управління в Україні впродовж 1998–2001 рр. були багато в чому зумовлені відсутністю середньострокової стратегії [3, с. 8]. Це спонукає до висновку, про необхідність обов'язкового та системного застосування методів прогнозування у процесі здійснення суспільних реформ.

На думку С. Кравченка, удосконалення вимагають методи, які застосовуються в процесі планування реформ. Дослідник пропонує на різних етапах планування перетворень використовувати: методи експертних оцінок, “дерева цілей”, “сценаріїв”, спеціальні методи SWOT-аналізу та функціональних обстежень, матричного аналізу, “результати-витрати”, методи управління проектами та ін. [7, с. 88].

Погоджуючись із думкою дослідника, відзначаємо, що методи реформування як на стадії планування реформ, так і безпосередньо в процесі їх втілення й перевірки результатів мають використовуватися паралельно та функціонально доповнювати один одного. Тим більше, що методи організації реформ будуть багато в чому невідомими та не створять для системи позитивного ефекту без попереднього прогнозування та планування.

У практиці реалізації реформ в Україні організаційні методи поєднуються з адміністративними важелями впливу. Це, як правило, реалізація реформ шляхом справляння прямого впливу на систему органів виконавчої влади через накази, розпорядження, оперативні вказівки, контроль за їх виконанням, систему адміністративних засобів підтримання трудової дисципліни. Ці методи є важливими у процесі перетворень, оскільки за їх допомогою забезпечується локальне використання можливостей підвищення ефективності управлінської діяльності шляхом аналізу, вибору, формування та регулювання взаємодії структурних елементів певного органу влади. Водночас у процесі здійснення реформ виконавчої влади регламентаційні, розпорядчі та методи дисциплінарного впливу варто використовувати в комплексі з іншими методами, адже справляння виключно організаційно-адміністративного впливу може негативно позначитися на результативності впроваджених змін та пасивності державних службовців при виконанні їх функцій і повноважень.

На нашу думку, доцільно використовувати поряд із вказаними методами комплекс соціально-психологічних методів. Для цього варто застосовувати сукупність специфічних способів впливу на відносини й зв'язки, які виникають у трудових колективах кожного окремо взятого органу виконавчої влади, а також на соціальні процеси, які в них відбуваються. Створення в колективі позитивного соціального й психологічного клімату значною мірою вирішує організаційні й економічні завдання, які виникають у процесі реформування. Поставлені перед колективом цілі можуть бути досягнуті за допомогою одного з найважливіших критеріїв ефективності та якості роботи – людського фактора. При цьому не варто забувати про методи переконання, стимулювання та заохочення, які спонукатимуть державних службовців адекватно сприймати зміни та впроваджувати їх.

Процес реалізації реформ вимагає обов'язкової координації дій усіх учасників процесу, незалежно від етапу та результату. На думку С. Серьогіної, метод координації – це способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень. Вони залежать від характеру відносин і зв'язків між суб'єктами, що задіяні в управлінському процесі. Якщо суб'єкти перебувають у стані підпорядкованості, залежності, відносини між ними набувають субординаційного характеру – такі способи взаємодії називаються методом координації-субординації. Якщо відбувається узгодження дій між владними інституціями, що не є підпорядкованими одна одній, виникає метод координації-взаємодії [4, с. 211].

На жаль, метод координації-взаємодії є не досить поширеним у практиці перетворень державного управління. Відповідно, варто посилити роль цього методу в процесі безпосередньої реалізації планів та програм реформи, особливо, коли це стосується вирішення питань щодо залучення додаткових ресурсів, забезпечення якісної інформаційно-аналітичної діяльності в цій сфері, при вирішенні екстраординарних та невідкладних проблем. Тож, на нашу думку, метод координації при ефективному та зваженому використанні сприятиме розвитку системи державного управління та створюватиме позитивний клімат для взаємодії різних рівнів публічного управління.

Спосіб взаємодії органів влади, який ми прослідковуємо на двадцятому році незалежності нашої держави, організований на засадах концепції адміністративного регулювання, що значною мірою містить у собі елементи системи централізованого контролю за органами влади з боку держави. Відповідно, у процесі реформування особ-

ливу увагу варто приділити методам контролю.

В Україні функціонує розгалужена система органів державного контролю й нагляду за діяльністю органів влади та управління всіх рівнів, але ефективність цього інституту дуже низька [9, с. 145]. Контроль – це важлива функція державної влади та управління, що дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості [5, с. 97–98].

Зовнішній та внутрішній контроль є безперечно важливою складовою реформування системи органів виконавчої влади. Дослідження праць зарубіжних авторів доводить, що європейські держави в процесі реформування використовують різноманітні методи контролю. Це і внутрішній контроль, заснований на принципах ієрархії; і контроль з боку фінансових установ за видатками в процесі здійснення реформ; і контроль з боку судової влади з метою забезпечення відкритості, створення рівних умов для учасників перетворень, запобігання корупції та посилення відповідальності; і громадський контроль з використанням елементів оцінювання результативності реформи на підставі опитування клієнтів та інші заходи [13, с. 337]. Українські дослідники наголошують, що контроль є складовою процесу управління, тому його необхідно розглядати в сукупності з іншими функціями управління [9, с. 149] та використовувати його методи на різних етапах змін та розвитку системи органів виконавчої влади.

При цьому контроль за проведенням реформ варто паралельно поєднувати із методами аудиту, моніторингу, оцінювання та ін. Тим більше, що важливість оцінювання ефективності здійснюваних реформ пояснюється декількома факторами. По-перше, реформа органів виконавчої влади справляє суттєвий вплив на подальший розвиток держави, як з політичного, так і з економічного погляду. Тож хід і результати її проведення мають бути проаналізовані й усвідомлені органами влади для покращення системи реформування суспільних інституцій у цілому. По-друге, реформа, є досить дорогим проектом, через що необхідні контроль та аналіз витрат з метою отримання об'єктивних відомостей про витрачені ресурси. По-третє, оцінювання здобутків і втрат реформ дасть державі змогу в майбутньому проводити успішні перетворення, максимізуючи їх ефективність, з урахуванням проведених у процесі перетворень досліджень. Оцінювання може здійснюватися на будь-якому етапі реформування, його завданням є аналіз результативності, корисності втілюваних змін.

IV. Висновки

Таким чином, на сьогодні пріоритетними залишаються напрацювання та вдосконалення методології проведення реформ, аналіз та оцінювання ефективності управлінської діяльності після кожного наступного етапу перетворень. Адже при комплексному застосуванні методів прогнозування, організації, координації, контролю можливе внесення коректив у процес здійснення реформування системи органів виконавчої влади. Наприклад, чим раніше буде виявлене неправильне використання фінансових ресурсів, тим менше збитків зазнає держава. Із цього випливає необхідність безперервного відслідковування грошових потоків, що може ускладнюватися недоступністю інформації й закритістю державних органів. Крім того, вказані вище методи можуть використовуватися на різних рівнях виконавчої влади і в різні періоди. Головним є дотримання принципів системності, комплексності, спадковості у процесі реалізації реформ публічного управління.

На наш погляд, у процесі реформування системи органів виконавчої влади методи прогнозування, планування, організації мають використовуватися одночасно та функціонально доповнювати методи оцінювання, моніторингу, організації, контролю та ін.

Подальшими напрямками розвитку нашого дослідження є вивчення та розробка пропозицій стосовно організаційних методів та шляхів реалізації реформ у системі органів публічного управління, визначення їх місця в аналізі реформ державного сектора, вивчення досвіду зарубіжних країн.

Література

1. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульги. – К. : Основи, 2000. – 190 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с.
3. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
5. Державне управління : словник-довідник / уклад. В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Єріна А.М. Статистичне моделювання та прогнозування : навч. посіб. – К. : КНЕУ, 2001. – 170 с.
7. Кравченко С. Засади планування реформи державного управління / С. Кравченко // Науковий вісник Київського на-

- ціонального університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – С. 79–91.
8. Мотренко Т. Порядок денний адміністративної реформи / Т. Мотренко // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 57. – С. 7.
9. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.Л. Машков. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
10. Про затвердження порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ від 30.03.2010 р. № 84 / Головне управління державної служби України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 35 – С. 21–27.
11. Симоненко В. Реформа публічної адміністрації в Україні: фальстарт тривалістю в 15 років / В. Симоненко // Економіка України. – 2010. – № 11. – С. 4–13.
12. PREM Notes. The Public Sector Governance Reform Cycle: Available Diagnostic Tools. – 2004. – № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote88.pdf.
13. Wollman H. Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung / K. Schubert / N.C. (Hrsg.) Bandelow. Lehrbuch der Politikfeldanalyse. – Munchen ; Wien : Oldenbourg. – S. 335–360 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: politanaliz.ru/articleprint_261.html.

Кульчий І.О. Методи організації реформування системи органів виконавчої влади в Україні

Анотація. У статті запропоновано комплекс методів, які доцільно застосовувати в процесі організації реформ системи органів виконавчої влади України. Проаналізовано проблеми та перспективи їх реалізації в практичній управлінській діяльності.

Ключові слова: реформа, метод, прогнозування, планування, моніторинг, організація, координація, контроль.

Кульчий И.А. Методы организации реформирования системы органов исполнительной власти Украины

Аннотация. В статье предложен комплекс методов, которые целесообразно применять в процессе организации реформ системы органов исполнительной власти Украины. Проанализированы проблемы и перспективы их реализации в практической управленческой деятельности.

Ключевые слова: реформа, метод, прогнозирование, планирование, мониторинг, организация, координация, контроль.

Kulchiy I. Methods of organization of reformation of the system of bodies of executive power in Ukraine

Annotation. In the article complex of methods that are advisable to apply in the process of organization of reforms of the system of bodies of executive power in Ukraine is offered. Problems and perspectives of their realization in practical administrative activity are analysed.

Key words: reform, method, forecasting, planning, monitoring, organization, co-ordination, control.

УДК 349.4

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЛЯМИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Максєва Л.М.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

На сучасному етапі все більше зростають вимоги до підвищення наукової обґрунтованості державного управління в галузі використання земель сільськогосподарського призначення. Використання землі як засобу виробництва в усіх галузях потребує організації ефективної системи управління з боку державних органів влади.

В аграрному секторі економіки України виникла принципово нова система відносин земельної власності, основу якої становлять відносини приватної власності на землі сільськогосподарського призначення. Землі сільськогосподарського призначення є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України. Використання земель сільськогосподарського призначення полягає в правовому регулюванні суспільних земельних відносин, на основі врахування особливостей цих земель, що забезпечує інтереси суб'єктів цих відносин. Земля, крім її традиційних властивостей (засіб виробництва, територіальний базис, природне тіло тощо), стала об'єктом право-відносин.

Багато вчених підкреслює, що на сучасному етапі розвитку аграрного виробництва виникає потреба розробки заходів ефективного використання сільськогосподарських угідь при збереженні якості природного середовища.

Вивчення суті земель сільськогосподарського призначення та розуміння принципів їх використання допоможе забезпечити виконання ефективних заходів, спрямованих на охорону цих земель, у тому числі й за допомогою правових засобів.

Проблеми державного управління земельними ресурсами досліджували багато вчених, а саме: Д.І. Бабміндра, О.С. Дорош, В.М. Кривов, О.Г. Мордвінов, М.Г. Ступень, А.М. Третяк та інші [2; 4; 13]. Порядок та умови використання земель сільськогосподарського призначення досліджувались такими вченими, як: В.М. Гайворонський, В.П. Жушман, І.І. Каракаш, В.М. Корнієнко, В.І. Курило, О.О. Погрібний [3; 10; 15].

Особливість земель сільськогосподарського призначення через їх ґрунтову харак-

теристику, що є визначальною умовою використання землі в сільському господарстві відзначають такі вчені: В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман, М.В. Шульга [1; 11].

Поглиблене вивчення принципів використання земель сільськогосподарського призначення забезпечить максимальне врахування всіх особливостей цієї категорії для раціонального використання та охорони земель.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати категорію земель сільськогосподарського призначення в системі категорій земель України; дати аналіз і принципи використання земель сільськогосподарського призначення як основного засобу виробництва, враховуючи природні властивості цих земель та їх роль для забезпечення продовольчої безпеки країни; з'ясувати, хто є суб'єктами права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення; проаналізувати розвиток земельного законодавства та забезпечення державного управління в галузі використання земельних ресурсів.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку земельного законодавства, особливо з прийняттям нового Земельного кодексу України, функції управління землями набули нового забарвлення та змісту. Вони передбачають необхідність усілякої підтримки розвитку ринкових відносин у агропромисловому комплексі України, побудови приватноправових засад використання земель країни з безумовним та обов'язковим здійсненням державного публічно-правового впливу на процес експлуатації земель та їх охорони.

Чим досконаліше законодавство, тим швидше й повніше будуть досягатися цілі, визначені при виданні конкретних юридичних норм. У законодавчому забезпеченні здійснення земельної та аграрної реформи і регулювання земельних відносин в Україні прийняті законодавчі акти, які внесли суттєві зміни в реформування земельних відносин та спрямовані на вдосконалення нового земельного законодавства відповідно до сучасних умов реформування земельних відносин, забезпечення зміни сутності та хара-

ктеру відносин власності на землю як об'єкта права власності народу України, реформування суспільних відносин у сфері використання й охорони земель, створення гарантій захисту прав на землю громадян і юридичних осіб, визначення основних функцій державного управління земельним фондом України тощо [2].

Під правовим режимом земель (режим від франц. *regime*, від лат. *regimen* – управління) розуміють встановлений правовими нормами порядок та умови використання за цільовим призначенням земель усіх категорій і форм власності, забезпечення прав власників землі й землекористувачів, здійснення державного управління земельними ресурсами, контролю за раціональним використанням землі з додержанням земельного законодавства, ведення земельного кадастру, проведення землеустрою, моніторингу землі, стягнення плати за землю та застосування юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства [10]. Класифікація земель проводиться за їх основним цільовим призначенням, залежно від того, для якої мети відведені землі. За основним цільовим призначенням землі України поділяються на дев'ять категорій: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі історико-культурного призначення; землі лісгосподарського призначення; землі водного фонду; землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони; іншого призначення.

У структурі земельного фонду України особливе місце посідають землі сільськогосподарського призначення. Із 60,3 млн га усіх земель, землі сільськогосподарського призначення становлять майже 70% (41,8 млн га). Ці землі пов'язані зі сферою сільськогосподарського виробництва, і на сьогодні є основною категорією земель, на яких проводиться земельна реформа, і які підпорядковані принципу раціональності їх використання та охорони. Таким чином, землі сільськогосподарського призначення є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України.

Відповідно до Земельного кодексу, землі сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури [9]. Виходячи з цього, можна визначити основні правові ознаки земель сільськогосподарського призначення – надання для потреб сільського

господарства, а також використання у сфері сільськогосподарського виробництва. З економічної точки зору землі сільськогосподарського призначення відрізняються від інших земель тим, що вони самі є засобом виробництва, виробничим потенціалом. Землі сільськогосподарського призначення розподіляються на сільськогосподарські угіддя: рілля, сіножаті, пасовища, перелоги, землі, зайняті багаторічними насадженнями, а також на землі, які до них не належать, а саме: господарські шляхи і прогони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що віднесені до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями і дворами.

До земель сільськогосподарського призначення належать землі, які використовуються:

1) громадянами – для ведення особистого сільського господарства, садівництва, городництва, сінокошення та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва;

2) сільськогосподарськими підприємствами – для ведення товарного сільськогосподарського виробництва;

3) сільськогосподарськими науково-дослідними установами та навчальними закладами, сільськими професійно-технічними училищами та загальноосвітніми школами – для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства;

4) несільськогосподарськими підприємствами, організаціями та установами, релігійними організаціями й об'єднаннями громадян – для ведення підсобного сільського господарства.

5) оптовими ринками сільськогосподарської продукції – для розміщення власної інфраструктури [9].

Землі сільськогосподарського призначення можуть надаватися у власність і користування, при цьому правочинність щодо визначення та зміни цільового призначення земельної ділянки не може належати ні власникові, ні користувачеві, а зберігається за органами державної влади. Земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності.

У приватну власність для сільськогосподарського використання передаються земельні ділянки громадянам України та юридичним особам, які заснували громадяни або юридичні особи України. Чинне законодавство виходить з того, що право приватної власності на землю має давати користь не тільки власникові, а й суспільству. Тому регулювання відносин приватної власності на землю базується на принципі дотримання інтересів власника й усього суспільства. У зв'язку із цим законодавець установлює пе-

вні обмеження щодо здійснення землевласником своїх правочинностей.

У сільськогосподарському виробництві земля є незамінним чинником завдяки особливостям, серед яких найчастіше вирізняються: обмеженість (незмінність кількості), непереміщуваність, невідтворюваність, практична невичерпність її продуктивної сили. Відповідно до Земельного кодексу, у власності й користуванні сільськогосподарських підприємств і громадян можуть перебувати тільки індивідуально визначені, виділені в натурі на місцевості земельні ділянки, що мають точні межі [9].

Землям сільськогосподарського призначення не випадково відводиться перше місце серед закріплених у законодавстві дев'яти категорій земельного фонду нашої держави. На відміну від інших категорій земель, які використовуються головним чином як просторово-операційний базис, ці землі є основним засобом виробництва продуктів харчування, кормів для тварин і сировини для різних галузей промисловості. Це головна особливість зазначеної категорії земель, для якої встановлено особливий правовий режим, що характеризується таким використанням цих земель, за якого забезпечується підвищення родючості ґрунтів, охорона цих земель, недопущення їх вилучення із сільськогосподарського обігу.

Особливістю земель сільськогосподарського призначення є їх ґрунтова характеристика [15]. Саме ґрунт є визначальною умовою використання землі в сільському господарстві, що пов'язано з конкретним уявленням про якість землі. Підвищення родючості ґрунтів є обов'язком землевласників та землекористувачів, які використовують землю із сільськогосподарською метою. Як зазначає М.В. Шульга, "при визначенні поняття земель сільськогосподарського призначення законодавець повинен акцентувати увагу, в першу чергу, на природних властивостях і якості земель як елемента екосистеми", що перебуває в органічному взаємозв'язку з іншими його елементами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо) [11]. За словами В.В. Андрейцева, сутність цих земель об'єктивно зумовлена їх природною властивістю родючості та необхідністю забезпечувати суспільство екологічно чистою продукцією сільського господарства [1].

Установлений законодавством порядок, способи та межі використання земель сільськогосподарського призначення забезпечуються відповідними заходами впливу (заохочення та відповідальності) з боку органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Виходячи з особливостей використання земель сільськогосподарського призначення як об'єкта земельних відносин установлюються такі види правового режи-

му: загальний, спеціальний та особливий. Загальний правовий режим охоплює всі землі, придатні для потреб сільського господарства. Основне цільове призначення цих земель – бути засобом виробництва продуктів харчування й кормів для тварин, а також сировини для промисловості. Особливий правовий режим поширюється на сільськогосподарські угіддя з кадастровою оцінкою вище середньорайонного рівня й полягає в їх пріоритетному використанні із сільськогосподарською метою. Спеціальний правовий режим встановлюється для особливо цінних сільськогосподарських угідь.

Важливу роль у збереженні земель і підвищенні їх родючості відіграє державне управління земельними ресурсами. Крім того, важливе значення має виконання обов'язків власниками земельних ділянок та землекористувачами в процесі виробничої діяльності, яка пов'язана з господарським використанням земель сільськогосподарського призначення, щодо необхідності використання цих земель за їх цільовим призначенням, підвищення родючості ґрунтів та збереження інших корисних властивостей землі. Для цього власники земельних ділянок і землекористувачі мають вживати всіх заходів для захисту земель від водної та вітрової ерозії, селів, підтоплення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами й від інших несприятливих природних та техногенних процесів.

Враховуючи особливості земель сільськогосподарського призначення, передбачається, щоб громадяни-власники, землекористувачі та інші особи під час їх використання забезпечували: оптимальний водний режим ґрунтів; належний сольовий режим ґрунтів, шляхом захисту земель від вторинного засолення; збільшення родючості ґрунтів, незважаючи на винесення поживних речовин із врожаєм; належний культуртехнічний стан ґрунтів; належну екологічну ситуацію на земельній ділянці, не допускаючи її погіршення.

Значною мірою проблема збереження й підвищення родючості земель вирішується на рівні управління використанням і охороною земель. Це управління здійснюється спеціально уповноваженими державними органами (Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Міністерством аграрної політики України, Державним комітетом України по земельних ресурсах тощо), основними функціями яких є: облік; планування; розподіл і перерозподіл земель; регулювання порядку експлуатації земель; контроль і правове забезпечення використання земель; охорона земель.

Усі землі, придатні для сільськогосподарського виробництва, мають пріоритетний режим використання. Земельним законодавством встановлені види земель сільськогосподарського призначення, які повністю виключаються з цивільного обігу, котрі не можуть бути об'єктами права приватної власності. До таких земель, відповідно до ст. 170 та 172 Земельного кодексу, належать техногенно забруднені землі сільськогосподарського призначення, на яких не забезпечується одержання продукції, що відповідає установленим вимогам, а також деградовані й малопродуктивні землі, які виключаються з цивільного обігу. Отже, аналізуючи таку категорію земель, як землі сільськогосподарського призначення, необхідно враховувати їх особливості та проводити спеціальний порядок використання цих земель, установлений законодавством для найбільш цінної категорії земельного фонду України.

Провідне місце серед суб'єктів сільськогосподарського землекористування посідають громадяни України. Вони можуть використовувати свою землю як індивідуально, так і за допомогою певних групових (колективних) організаційно-правових форм.

Основну площу земель сільськогосподарського призначення займають підприємства та організації, які безпосередньо ведуть сільськогосподарське виробництво — сільськогосподарські товаровиробники. У сільському господарстві найбільшого поширення набули такі сільськогосподарські товаровиробники: сільськогосподарські кооперативи, господарські товариства, приватні (приватно-орендні) підприємства, державні сільськогосподарські підприємства. Порядок створення, діяльності, реорганізації та ліквідації окремих організаційно-правових форм суб'єктів сільськогосподарського виробництва визначається законодавством України.

Не можуть бути суб'єктами права власності на землі сільськогосподарського призначення іноземні громадяни, особи без громадянства, іноземні юридичні особи та іноземні держави. Законодавством закріплені права та обов'язки суб'єктів права власності на землі сільськогосподарського призначення.

Земельний кодекс України 2001 р. закріпив загальні права власників земельних ділянок (ст. 90) та їх загальні обов'язки (ст. 91) [9]. Зокрема, усі власники земельних ділянок мають право: продавати або іншим чином відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину; самостійно господарювати на землі; власності на посіви й насадження сільськогосподарських та інших культур, на вироблену сільськогосподарську продукцію; використовувати у встановленому порядку для власних потреб

наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі; на відшкодування збитків у випадках, передбачених законом; споруджувати житлові будинки, виробничі й інші будівлі та споруди.

Як бачимо, врахування цих прав дає власникам земельних ділянок можливість вільно володіти, користуватися й розпоряджатися своїми земельними ділянками, а також посівами та насадженнями на них, виробленою продукцією. Крім того, вони можуть, за певних умов, використовувати й деякі інші природні ресурси, що є на їх ділянках. Третя група прав цих власників зосереджена у сфері організації господарської діяльності на власних земельних ділянках. Нарешті, всім земельним власникам належить право відшкодування завданих збитків. Відповідно до ст. 156 Земельного кодексу України збитки відшкодовуються внаслідок вилучення (викупу) сільськогосподарських угідь, тимчасового їх зайняття для інших видів використання, встановлення обмежень щодо них, погіршення якості ґрунтового покриву цих угідь, приведення їх у непридатний для використання стан та неодержання доходів за час тимчасового їх невикористання. Встановлено порядок відшкодування цих збитків.

Загальні для всіх власників земельних ділянок обов'язки встановлено ст. 91 Земельного кодексу [9]. Зокрема, вони зобов'язані: забезпечувати використання земельних ділянок за цільовим призначенням; додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля; своєчасно сплачувати земельний податок; не порушувати прав власників суміжних земельних ділянок та землекористувачів; підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості земель; своєчасно надавати відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування дані про стан і використання земель та інших природних ресурсів у порядку, встановленому законом; додержуватися правил добросусідства та обмежень, пов'язаних зі встановленням земельних сервітутів та охоронних зон; зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем. Аналізуючи систему обов'язків, слід зазначити, що не враховано головний з них — раціональне використання землі сільськогосподарського призначення.

Права та обов'язки користувачів земельних ділянок регулюються ст. 95, 96 Земельного кодексу України та є аналогічними до прав та обов'язків власників земельних ділянок. Правомірний виняток становить лише право власників продавати або іншим

шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину.

Якісний стан земельного фонду, в тому числі сільськогосподарських угідь, постійно погіршується. Землі сільськогосподарського призначення, від яких залежить продовольче забезпечення країни, характеризуються низькою віддачею. Основними причинами цього є безгосподарне ставлення до землі, тривала відсутність реального власника, помилкова стратегія максимального залучення земель до обробітку, недосконалі техніка й технологія обробітку землі та виробництва сільськогосподарської продукції, невиважена цінова політика, недотримання науково обґрунтованих систем ведення землеробства і, зокрема, повсюдне недотримання сівозмін, внесення недостатньої кількості органічних добрив, низький науково-технічний рівень проектування, будівництва та експлуатації меліоративних систем, недосконала система використання і внесення мінеральних добрив та невиконання природоохоронних, комплексно-меліоративних, протиерозійних та інших заходів. Погіршення якісного стану землі викликає необхідність раціонального використання й особливої охорони.

Цілеспрямоване управління земельними ресурсами має бути обов'язковим, якщо суспільство хоче забезпечити раціональне використання та всебічну охорону земель [11]. Проблема управління земельним фондом останніми роками приділяється все більше уваги. Управління земельними ресурсами – це комплексна справа держави в регулюванні розвитку та існування земельних відносин.

Система управління земельними ресурсами передбачає науково-методичне обґрунтування основних напрямів поєднання державного управління земельними ресурсами, ринкового управління земельними ресурсами, тобто систему менеджменту, зарубіжного досвіду виконання цих робіт і створення на території України необхідної законодавчої бази. Отже, Конституція України [12] є стратегічною основою подальшого розвитку й удосконалення законодавчого забезпечення раціонального використання та охорони земель.

Закон України “Про землеустрій” основною метою визначає забезпечення раціонального використання й охорони земель, створення сприятливого екологічного середовища та поліпшення природних ландшафтів. Одним з основних положень, закріпленим у Законі, є порядок здійснення землеустрою через політику держави в галузі регулювання земельних відносин [5]. Наступний закон, що впливає на використання земель у ринкових умовах – це Закон України “Про оцінку земель” [6]. Він визначає

правові засади проведення оцінювання земель, професійної оціночної діяльності та спрямований на регулювання відносин, пов'язаних із процесом оцінювання земель з метою захисту законних інтересів держави та інших суб'єктів правовідносин у питаннях оцінки земель, інформаційного забезпечення оподаткування та ринку земель. Закон дає змогу вдосконалити державну політику щодо плати за використання земель, сприятиме розвитку цивілізованого ринку земель, зокрема запровадженню системи іпотечного кредитування. Правові результати Закону полягають, насамперед, у правовому врегулюванні питань професійного оцінювання земель, що різко звужить можливість некваліфікованого або недобросовісного оцінювання земель.

Закон України “Про охорону земель” визначає правові, економічні та соціальні основи охорони земель з метою забезпечення їх раціонального використання, відтворення та підвищення родючості ґрунтів, інших корисних властивостей землі, збереження екологічних функцій ґрунтового покриву та охорони довкілля [7]. Охорона земель – це передусім система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів. Передбачено системність та комплексність заходів у сфері охорони земель. До такої системи заходів належать державна комплексна система спостережень, розробка загальнодержавної і регіональних програм використання та охорони земель, розробка документації із землеустрою, створення екологічної мережі, здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування земель, економічне стимулювання землеохоронної діяльності суб'єктів господарювання, стандартизація та нормування використання земель з метою їх захисту.

Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь [8]. До прийняття Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” [16] така важлива функція держави, як контроль за використанням та охороною основного національного багатства, здійснювалася в порядку, передбаченому Тимчасовим положенням про порядок здійснення органами Держкомзему державного контролю за ви-

користанням та охороною земель і, звичайно, це не давало можливості ефективно протидіяти тим численним порушенням, що мають місце при використанні земельних ділянок їхніми власниками та користувачами. Більше того, у процесі поглиблення земельної реформи, із збільшенням кількості власників землі та землекористувачів намітилася тенденція стрімкого зростання кількості правопорушень у сфері земельних питань.

Мета Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, який був розроблений і прийнятий згідно з вимогами ст. 188 Земельного кодексу України, полягає в удосконаленні порядку здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, запобіганні правопорушенням у галузі земельних відносин, а також правовому забезпеченні вжитих заходів щодо вдосконалення виявлених порушень земельного законодавства. Завдання Закону полягає в забезпеченні дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, власниками землі та землекористувачами вимог земельного законодавства, а також у ефективній і високоякісній реалізації державної політики у сфері охорони та раціонального використання земель.

IV. Висновки

Землі сільськогосподарського призначення займають центральне місце у складі земель України. Це положення впливає з конституційного закріплення цих земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення закріплений у Земельному кодексі – “землі, придатні для потреб сільського господарства, повинні надаватися насамперед для сільськогосподарського використання”. Йдеться про природну властивість цих земель виконувати функцію основного засобу виробництва. Ці землі визначені на підставі даних державного земельного кадастру придатними для потреб сільського господарства, не можуть бути використані для інших потреб. Отже, принцип пріоритетності земель сільськогосподарського призначення – це загальна вимога законодавства у вигляді спеціальних правил, спрямованих на збереження цих земель як найбільш цінної категорії.

Основними суб'єктами права приватної власності на землі сільськогосподарського призначення є громадяни України. Суб'єктами землекористування цього виду земель можуть бути також певні юридичні особи. Це – фермерські господарства, сільськогосподарські кооперативи, приватні аграрні підприємства. Селяни мають право вільного вибору організаційно-правових форм здійс-

нення землекористування. Іноземні юридичні особи та іноземні юридичні держави не можуть бути суб'єктами права власності на землі сільськогосподарського призначення (п. 4 ст. 22 ЗК). Право приватної власності на землі сільськогосподарського призначення стало головним наслідком реалізації земельної реформи. Земельний кодекс України 2001 р. визначив, що “земля в Україні може перебувати у приватній, комунальній та державній власності”. Таким чином, в аграрному секторі економіки України виникла принципово нова система відносин земельної власності, основу якої становлять відносини приватної власності на землі сільськогосподарського призначення.

Значення земель сільськогосподарського призначення, їх незамінна роль для забезпечення продовольчої безпеки країни робить принцип раціонального використання цих земель однією з основних вимог для всіх суб'єктів земельних відносин. Тому і приватний власник, і орендар сільськогосподарських земель не можуть керуватися лише особистою потребою одержання найбільшого доходу від цих земель, а мають додержуватися правил їх охорони, яка є складовою поняття раціональності сільськогосподарського землекористування. У зв'язку з особливою цінністю і водночас посиленою можливістю погіршення стану земель сільськогосподарського призначення висувається вимога правової охорони цих земель, зокрема їх ґрунтів як “об'єкта особливої охорони”. Раціональне використання, у тому числі охорона земель, як його складова, забезпечується відшкодуванням втрат сільськогосподарського виробництва. Перш за все воно стосується сільськогосподарських угідь, зокрема ріллі, як найціннішої складової земель сільськогосподарського призначення, а також багаторічних насаджень, перелогів, сіножатей, пасовищ. За загальним правилом, площі земель сільськогосподарського призначення не повинні знищуватися та переводитися в інші категорії земель. Якщо ж таке трапляється або має місце обмеження прав власників земель і землекористувачів чи погіршення якості сільськогосподарських угідь (ґрунтів), то одержані внаслідок цього втрати мають бути відшкодовані.

Література

1. Андрейцев В. Земельная реформа: Приватизация. Экология. Право / В. Андрейцев. – К. : УЗАН, 1997. – С. 82.
2. Бабміндра Д.І. Земельні ресурси України та їх використання / Д.І. Бабміндра, А.М. Третяк. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2003. – 143 с.
3. Гайворонський В.М. Аграрне право України / В.М. Гайворонський, В.П. Жушман, В.М. Корнієнко. – Х. : Право, 2003.

4. Дорош О.С. Управління земельними ресурсами на регіональному рівні : монографія / О.С. Дорош. – К. : ТОВ ЦЗРУ, 2004. – 142 с.
5. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Відомості Верховної Ради України // Інфодиск. “Законодавство України”.
6. Про оцінку земель : Закон України від 11.12.2003 р. № 1378-IV зі змінами, внесеними 17.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України // Інфодиск. “Законодавство України”.
7. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // Відомості Верховної Ради України // Інфодиск. “Законодавство України”.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264XII зі змінами, внесеними 09.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України // Інфодиск. “Законодавство України”.
9. Земельний кодекс України. – Х. : Одиссей, 2002.
10. Земельне право України : підручник / [за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша]. – К. : Істина, 2003. – 448 с.
11. Земельне право України : підручник / [М.В. Шульга (кер. авт. кол.), Г.В. Анісімова, Н.О. Багай та ін. ; за ред. М.В. Шульги]. – К. : Хрінком Інтер, 2004. – С. 247–275.
12. Конституція України. – Х. : Одиссей, 2002.
13. Кривов В.М. Актуальні питання управління земельними ресурсами та їх охорони / В.М. Кривов // Землевпорядний вісник. – 2006. – № 1. – С. 70–72.
14. Кулініч В.В. Еколого-економічні заходи в управлінні земельними ресурсами та визначення пріоритетності напрямів у земельній політиці України / В.В. Кулініч // Землеустрій і кадастр. – 2007. – № 3. – С. 37–40.
15. Курило В.І. Охорона навколишнього середовища та раціональне використання земельних ресурсів : метод. посіб. / В.І. Курило. – К. : Магістр – XXI ст., 2007.
16. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України // Новітнє земельне законодавство України : зб. норм.-прав. актів. – Х., 2004. – С. 281–292.

Макєєва Л.М. Законодавче забезпечення державного управління землями сільськогосподарського призначення

Анотація. У статті проаналізовано категорію земель сільськогосподарського призначення у системі категорій земель України. Здійснено аналіз використання земель сільськогосподарського призначення як основного засобу виробництва, враховуючи природні властивості цих земель та їх роль для забезпечення продовольчої безпеки країни. Наведена характеристика законодавчого забезпечення державного управління в галузі використання земельних ресурсів.

Ключові слова: землі сільськогосподарського призначення, суб'єкти сільськогосподарського землевикористання, особливості використання земель.

Макеева Л.Н. Законодательное обеспечение государственного управления землями сельскохозяйственного назначения

Аннотация. В статье проанализирована категория земель сельскохозяйственного назначения в системе категорий земель Украины. Проведен анализ использования земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства, учитывая природные свойства этих земель и их роль для обеспечения продовольственной безопасности страны. Дана характеристика законодательного обеспечения государственного управления в области использования земельных ресурсов.

Ключевые слова: земли сельскохозяйственного назначения, субъекты сельскохозяйственного землепользования, особенности использования земель.

Makeeva L. Legislative support of government land agricultural

Annotation. The article analyzes the location of agricultural land among the categories of land in Ukraine. The analysis of agricultural land as people helpful basic means of production taking into account the natural property of these lands and their role for prostuffs security. The characteristic of legal provisions for administration of land resources.

Key words: agricultural land, agricultural land use subjects, especially land use.

УДК 342

НАБРАННЯ ТА ВТРАТА ЧИННОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ ОБЛАСНИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Мужикова Н.М.

заступник начальника юридичного відділу
апарату Чернігівської облдержадміністрації

I. Вступ

У процесі правотворчості на місцевому рівні облдержадміністрації приймають нормативно-правові акти. Однак українське законодавство не дає чіткої відповіді щодо їхньої дії в часі; зокрема, залишається незрозумілим момент початку та припинення їх дії. Аби їх з'ясувати, необхідно звертатися до Конституції України та інших, різних за своєю юридичною силою, нормативно-правових актів, окремі положення яких покликані ліквідувати таку прогалину. Разом з тим, у законодавстві не завжди є однозначна відповідь щодо питання чинності нормативно-правового акта; у процесі застосування окремих положень законодавства щодо дії відповідних документів у часі виникає потреба в додаткових теоретичних знаннях.

Для облдержадміністрації зазначена проблема є актуальною, тому що саме шляхом прийняття нормативно-правових актів вона забезпечує реалізацію державної політики на території відповідної області та здійснює регулювання суспільних відносин. Правильне визначення періоду, протягом якого діє окрема правова норма чи нормативно-правовий акт, важливе для: самого суб'єкта правотворення; юридичних і фізичних осіб, на яких поширюється дія відповідного нормативно-правового акта; судових органів, що перевіряють додержання і правильне застосування зазначених актів; судових органів, які керуються ними в процесі вирішення спорів.

Отже, порядок набуття та втрати чинності нормативно-правових актів облдержадміністрацій має важливе теоретичне і практичне значення.

Питання дії нормативно-правових актів у часі розглянуті у працях С.С. Алексєєва, В.В. Лазарєва, М.М. Марченко, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакуна та ін. Їхні праці стосувалися переважно загальних аспектів дії порушеної проблеми. Висновки науковців зводяться до того, що дія нормативно-правових актів у часі характеризується двома основними моментами: набранням та втратою ними чинності. При цьому перше, як правило, пов'язується з моментом офіційного оприлюднення такого акта, а друге – з прямим або непрямым його скасуванням, а також завершенням строку, на який він видавався.

Досить детально проблему дії законів України в часі досліджено А.М. Ришелюком [11]. Виходячи з норм чинного законодавства та окремих актів тлумачення цього питання, зроблених Конституційним Судом України, правник дає докладну характеристику дії закону в часі, яку пов'язує з моментом набрання ним чинності, а також визначає основні підстави припинення дії закону.

Водночас питання набрання та втрати чинності нормативно-правових актів облдержадміністрацій окремо не досліджувалось; їхні особливості та проблеми, що при цьому виникають, не визначались. Ця стаття є однією з перших спроб висвітлення деяких аспектів наявної проблеми.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати норми чинного законодавства, які регламентують дію нормативно-правових актів обласних державних адміністрацій у часі;
- виявити особливості набрання та втрати чинності цими нормативно-правовими актами залежно від процедури їх прийняття;
- з'ясувати основні проблеми, що виникають при визначенні часового проміжку дії таких актів, та запропонувати механізми ліквідації виявлених проблем.

III. Результати

Після підписання розпорядження або наказу нормативно-правового характеру (відповідно – головою обласної державної адміністрації або керівником її структурного підрозділу) постає питання, з якого моменту такий документ починає діяти. За наявних в Україні умов момент набрання чинності того чи іншого нормативно-правового акта слід визначати, звертаючись до норм Конституції України, норм самого нормативно-правового акта або до норм чинного законодавства, що встановлюють особливості їх прийняття. Це саме стосується й аналогічних документів облдержадміністрацій.

Більшість визначень щодо дії нормативно-правових актів зводяться до такого – це породження ними тих юридичних наслідків, що передбачені відповідними документами [10, с. 318]. Дія останніх у часі залежить від:

- моменту набрання актом чинності, тобто початку його дії;

– моменту припинення дії нормативного акта [10, с. 317].

Розглядаючи питання щодо моменту набрання чинності нормативно-правовими актами облдержадміністрацій, варто звернути увагу на положення пункту 4.3.1. Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади [7], відповідно до яких датою документа є дата його підписання; для документа, що приймається колегіальним органом, – дата його прийняття; для документа, що затверджується, – дата затвердження.

Нормативно-правові акти в облдержадміністрації приймаються одноособово головою або ж керівником відповідного структурного підрозділу [2]. Тому датою (моментом прийняття), на нашу думку, є дата їх підписання.

Поняття “момент підписання” та “момент набрання чинності” не тотожні, але в окремих випадках можуть збігатися. Так, підписання документа – завершальна стадія його оформлення. Вона означає, що документ набув цілісності та може використовуватися за призначенням. Підпис є одним з обов’язкових реквізитів документа, ставити який можна лише за встановленою процедурою.

Початок дії нормативно-правового акта облдержадміністрації починається з *моменту набрання ним чинності*. З цього моменту всі юридичні та фізичні особи, на яких поширюється цей акт, повинні керуватися ним, виконувати та дотримуватися його.

У частинах другій і третій ст. 57 Конституції України зазначається: “нормативно-правові акти, що визначають права і обов’язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом” [1].

Відповідно до частин четвертої – сьомої ст. 41 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [2], встановлюється кілька способів набрання чинності актами місцевих органів виконавчої влади. Закон пов’язує момент набрання чинності та момент оприлюднення лише для одного виду нормативно-правових актів – тих, що підлягають державній реєстрації.

Розглянемо це питання докладніше. Згідно з Указом Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” встановлено, що з 1 січня 1993 р. нормативно-правові акти, які видаються органами виконавчої влади й які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації [5].

Відповідно до пункту 2 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових

актів міністерств та інших органів виконавчої влади [6], державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Пунктом 4 зазначеного Положення встановлено, що державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти будь-якого виду (постанови, накази, інструкції тощо), якщо в них є одна або більше норм, що:

а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації;

б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов’язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт.

І якщо з нормами, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян, питань практично не виникає, оскільки будь-яка правова норма, що стосується фізичної особи, тим чи іншим способом зачіпає її права, свободи або ж законні інтереси, то з частиною другою п. 4 Положення іноді виникають труднощі. Так, міжвідомчість нормативно-правового акта за цією нормою означає його обов’язковість для інших суб’єктів, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт. Що належить до поняття “сфера управління”, зокрема для облдержадміністрації, чинне законодавство не визначає. Правник Ю.П. Битяк [9, с. 45] ототожнює термін “сфера управління” з поняттям “межі дії” та зазначає, що сфера управління органів міжгалузевого управління (у т. ч. облдержадміністрації) значно ширша, ніж органів галузевого управління, тому що їхня діяльність є функціональною й поширюється на всі чи декілька галузей управління [9, с. 45]. Тому можна твердити, що сфера управління облдержадміністрації – це її діяльність відповідно до наданих законодавством повноважень. Законом України “Про місцеві державні адміністрації” встановлено, що голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладе-

них на ці органи завдань [2]. Отже, така діяльність, у разі здійснення її облдержадміністрацією, перебуватиме в межах наданих їй повноважень, тобто і в межах сфери її управління.

Фактично, приймаючи в межах своїх повноважень нормативно-правові акти, що стосуватимуться органу, який не належить до структури облдержадміністрації (наприклад, територіального підрозділу міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади) вона діє у сфері управління. Такий документ, на нашу думку, державної реєстрації не потребує.

Щодо ухвалення нормативно-правових актів поза сферою свого управління, то таке прийняття вважаємо неможливим, оскільки згідно з частиною другою ст. 19 Конституції України, органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише в спосіб та в межах повноважень, наданих Конституцією та законами України [1]. Таким чином, обласна державна адміністрація фактично не може приймати нормативно-правові акти міжвідомчого характеру, що за визначенням Положення, підлягають державній реєстрації.

Як ми вже зазначали, нормативно-правові акти облдержадміністрації, що підлягають державній реєстрації, за законом набувають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізнішого терміну набрання ними чинності. Разом з тим, уже згадуваним Указом Президента визначено: нормативно-правові акти, що підлягають державній реєстрації, набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності. Вважаємо, що зазначене положення Указу в частині набуття чинності нормативно-правовими актами облдержадміністрацій через 10 днів, а не з моменту реєстрації, суперечить Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та не може застосовуватися.

Регуляторним актам, що приймаються облдержадміністраціями, притаманні певні особливості щодо моменту набрання ними чинності. Тому вони посідають окреме місце серед інших нормативно-правових актів облдержадміністрацій.

Відповідно до норм ст. 12 Закону України "Про засади державної політики у сфері регуляторної діяльності", регуляторні акти, прийняті місцевими органами виконавчої влади, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації, визначених Кабінетом Міністрів України, не пізніш як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці акти не підлягають державній реєстрації. Водночас, чинне законодавство не

визначає жодних наслідків, якщо регуляторний орган не забезпечить оприлюднення в установлені строки [3].

На наш погляд, у разі опублікування регуляторного нормативно-правового акта після встановленого десятиденного терміну, такий акт набирає чинності з моменту його офіційного оприлюднення, тому що це узгоджується з вимогами норм Конституції України стосовно доведення зазначених актів до відома населення. Зазначена ж норма закону потребує доопрацювання або виключення.

Таким чином, нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій фактично можуть набувати чинності:

1) з моменту підписання (нормативно-правові акти, що не підлягають державній реєстрації та не є регуляторними);

2) з моменту, що визначений у самому акті (щодо нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації та є регуляторними – цей момент не може настати раніше дня їх державної реєстрації та оприлюднення);

3) з моменту їх державної реєстрації, за умови, що державна реєстрація щодо нормативно-правових актів, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян, збігається з днем офіційного оприлюднення;

4) з моменту оприлюднення.

Внаслідок припинення дії нормативно-правового акта він перестає врегульовувати відповідні суспільні відносини та породжувати правові наслідки для суб'єктів, на яких поширювався. Зазначене питання розглядається в літературі з теорії держави та права, але стосовно аналогічних документів облдержадміністрацій воно потребує додаткових опрацювань та уточнень.

У дослідженнях називаються такі основні підстави втрати чинності нормативно-правовим актом:

1. *Пряме скасування.* Коли вказівка щодо скасування нормативно-правового акта міститься в іншому подібному акті. Це може бути як окремий документ, який приймається спеціально для того, щоб офіційно скасувати застарілі нормативно-правові акти, або ж норма про скасування старого акта вміщується в новому документі, що регулює аналогічне питання.

2. *Фактичне скасування.* Відбувається тоді, коли із зазначеного питання пізніше прийнято інший нормативно-правовий акт.

3. *Закінчення строку дії,* на який цей акт видавався та який був установлений.

4. *Зміна обстановки,* зникнення суспільних відносин, на регулювання яких був розрахований нормативно-правовий акт [10, с. 317].

Усі ці випадки типові й для облдержадміністрацій. Вибірковий аналіз розпоряджень

кількох областей дає підстави твердити: нині найчастіше використовується спосіб прямого скасування нормативно-правових актів.

У всіх перелічених вище випадках втрата чинності відбувається після того, як нормативно-правовий акт фактично вичерпав себе, орган, який його видав, дійшов висновку, що немає потреби в регулюванні суспільних відносин. Таким чином, юридичні наслідки, що породжувалися актом, стали неактуальними або ж непотрібними.

Але іноді нормативно-правовий акт припиняє дію через його скасування як такого, що суперечить законодавству. На жаль, як питання власне механізму скасування актів через їх незаконність, так і припинення породжених зазначеними актами наслідків досі належною мірою не розглядалися в теорії державного управління та юридичній літературі. Більше того, у вітчизняній юридичній науці замість адекватного українського терміна "скасування" у значенні "припинення дії нормативно-правового акта" багато науковців під впливом російської мови помилково вживають слово "відміна", яке співзвучне з російським "отмена", проте відрізняється значенням і сполучуваністю. При цьому питання скасування нормативно-правових актів не відносять до способів припинення їх дії. Разом з тим, наслідки, що настають у разі скасування акта як незаконного, а також особливості механізмів такого скасування як для органу, що видав скасований акт, так і для тих суб'єктів, для яких цей акт протягом його періоду дії породив юридичні наслідки, є особливо актуальним.

Так, у Законі України "Про місцеві державні адміністрації" [2] передбачено право голови облдержадміністрації скасовувати розпорядження голів райдержадміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Керівники ж управлінь, відділів та інших структурних підрозділів облдержадміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів райдержадміністрації, що суперечать законодавству України та актам органів виконавчої влади вищого рівня.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України,

головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Тобто закон наділяє широкими повноваженнями щодо скасування розпоряджень голів облдержадміністрацій Президента України та Уряд. У свою чергу голови облдержадміністрацій мають такі самі повноваження стосовно райдержадміністрацій. Вони стосуються не лише законності актів, а й їх доцільності, економності та ефективності.

На практиці постає запитання: органи якого ж рівня мають право скасовувати нормативно-правові акти? Так, виходячи зі змісту ст. 21 Закону України "Про прокуратуру", скасувати незаконний акт повинен суб'єкт, що його видав. Аналогічно і в нормах щодо скасування повернутого без державної реєстрації акта, що містяться в абзаці другому пункту 11 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [6]. Разом з тим, часом виникає дискусія, чи має право облдержадміністрація сама скасовувати виданий нею акт. Аби відповісти на це запитання, варто врахувати таке.

Відповідно до частини першої ст. 6 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження [2].

Одним з принципів діяльності місцевих державних адміністрацій, закріплених у ст. 3 Закону [2], є принцип законності. Тобто будь-яка діяльність місцевих державних адміністрацій, у тому числі й щодо видання розпоряджень, має бути законною: здійсненою на підставі, в межах та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України [1]). Таким чином, у разі виявлення невідповідності чинному законодавству власного розпорядження, голова місцевої державної адміністрації, реалізуючи надане йому право щодо видання розпоряджень, зобов'язаний виправити ситуацію відповідно до вимог чинного законодавства. Це можливо шляхом змінення чинного правового регулювання конкретної ситуації, а фактично – шляхом змінення розпорядження. Таке змінення може бути як унесенні змін/доповнень до розпорядження, так і у вигляді його прямого скасування шляхом визнання таким, що втратило чинність, скасування в цілому або окремих частин розпорядження, а також скасування з мотивів невідповідності вказаного акта нормам чинного законодавства.

Тобто право щодо скасування власних розпоряджень голів місцевих державних

адміністрацій є похідним від права на видання таких розпоряджень таким самим чином, як і право на внесення до розпоряджень змін і доповнень. І хоча сьогодні для жодного органу влади, в тому числі й для місцевої державної адміністрації, на законодавчому рівні не визначено норму, яка закріплює можливість скасування тим чи іншим органом власних актів, практика свідчить, що відповідні органи постійно скасовують власні акти з тих чи інших підстав.

Детальне тлумачення норми чинного законодавства щодо можливості скасування власних актів міститься в рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) [8], виходячи зі змісту положень якого можна дійти висновку, що ненормативні правові акти є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені після їх виконання, щодо нормативно-правових актів – суб'єкт правотворчості має право у встановленому законом порядку приймати відповідні акти, вносити до них зміни та скасовувати їх.

IV. Висновки

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що нормативно-правові акти обласних державних адміністрацій за наявності підстав можуть бути скасовані власне суб'єктами правотворчості: головами облдержадміністрацій або керівниками їхніх структурних підрозділів.

Таким чином, можна твердити, що питання набрання та втрати чинності нормативно-правовими актами облдержадміністрацій чинним законодавством врегульовано недостатньо. Зокрема підлягають перегляду вимоги чинного законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій міжвідомчого характеру, вимоги Указу Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” в частині набрання чинності актами облдержадміністрацій, що підлягають державній реєстрації, через 10 днів з моменту їх державної реєстрації, а не з моменту реєстрації або опублікування, як це визначено Законом України “Про місцеві державні адміністрації”. Нормативно-правові акти облдержадміністрацій починають свою дію з моменту набрання ними чинності, яка може збігатися з моментом підписання, починається з моменту державної реєстрації, моменту опублікування, або ж бути визначена в самому акті. На наш погляд, доцільно визначити на законодавчому рівні поняття “момент набрання чинності”, тому що саме з ним пов'язують час, з якого

нормативно-правовий або інший акт породжує свої наслідки.

Під час з'ясування питання про припинення дії нормативно-правового акта облдержадміністрації варто розмежовувати підстави, наслідком яких стало припинення дії відповідного нормативно-правового акта: чи це було скасування у зв'язку з невідповідністю акта вимогам чинного законодавства чи з інших підстав. При цьому слід мати на увазі, що в разі скасування нормативно-правового акта з підстав його незаконності він втрачає чинність із моменту його прийняття, і наслідки, породжені ним під час його дії, мають бути переглянуті. Питання щодо приведення ситуації, породженої незаконно прийнятим та скасованим актом у первісний стан, потребує додаткового вивчення та розроблення на рівні нормативно-правових актів.

Аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку, що правом скасовувати нормативно-правові акти облдержадміністрацій наділені Президент України, Кабінет Міністрів України. Щодо голів облдержадміністрацій (керівників їхніх структурних підрозділів) у частині скасування власних нормативно-правових актів, то таке право для них є похідним від права на прийняття таких актів.

Зважаючи на викладене, можна констатувати: нині момент втрати чинності будь-якого нормативно-правового акта, зокрема облдержадміністрації, може тлумачитись неоднозначно. Тому постає нагальна потреба унормування зазначеного питання, наприклад, шляхом прийняття Закону України “Про нормативно-правові акти” або ж шляхом включення окремого розділу про акти місцевих державних адміністрацій до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Література

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. [з наст. змінами і допов.] // Законодавство України / Верховна Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1998 р. [з наст. змінами і допов.] [Електронний ресурс] // Законодавство України / Верховна Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності громадян : Закон України від 11.09.2003 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України / Верховна Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

4. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. [з наст. змінами і допов.] [Електронний ресурс] // Законодавство України / Верховна Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовт. 1992 р. № 493 [з наст. змінами] [Електронний ресурс] // Законодавство України / Верховна Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 р. № 731 [з наст. змінами] [Електронний ресурс] // Законодавство України / Верховна Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.1997 р. № 1153 [з наст. змінами і допов.] [Електронний ресурс] // Законодавство України / Верховна Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 р. № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, частини чотирнадцятої ст. 46, частин першої, десятої ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) [Електронний ресурс] // Законодавство України / Верхов. Рада України. – К., 1996–2011. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка]. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 543 с.
10. Лазарев В.В. Теория государства и права: учеб. для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2004. – 527 с.
11. Ришелюк А.М. Законотворчий процес в Україні: навч. посіб. / А.М. Ришелюк / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 217 с.

Мужикова Н.М. Набрання та втрата чинності нормативно-правовими актами обласних державних адміністрацій

Анотація. У статті розглянуто питання набрання та втрати юридичної чинності нормативно-правовими актами обласних державних адміністрацій, подано оглядовий аналіз правових норм щодо зазначених ситуацій, розглянуто роль і значення правильного визначення дії відповідних актів у часі для належної реалізації державного управління на місцевому рівні. Автор аналізує заведений порядок набрання та втрати чинності нормативно-правовими актами облдержадміністрацій у процесі здійснення ними правотворчості, вказує на прогалини та неузгодженості чинного законодавства щодо цього питання, надає пропозиції для виправлення ситуації.

Ключові слова: набрання юридичної чинності, втрата юридичної чинності, державне управління, дія в часі, механізм державного управління, нормативно-правовий акт, обласна державна адміністрація, право, правотворчість, регулювання суспільних відносин, розпорядження.

Мужикова Н.М. Вступление и утрата силы нормативно-правовыми актами областных государственных администраций

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы вступления и утраты юридической силы нормативно-правовыми актами областных государственных администраций, предлагается обзорный анализ правовых норм относительно упомянутых ситуаций, рассматривается роль и значение правильного определения действия соответствующих актов во времени для надлежащей реализации государственного управления на местном уровне. Автор анализирует существующий порядок вступления и утраты силы нормативно-правовых актов облгосадминистраций в процессе совершения ими правотворчества, указывает на прогалины и несогласованности действующего законодательства по данному вопросу, предоставляет предложения для исправления ситуации.

Ключевые слова: вступление в юридическую силу, утрата юридической силы, государственное управление, действие во времени, механизм государственного управления, нормативно-правовой акт, областная государственная администрация, право, правотворчество, регулирование общественных отношений, распоряжение.

Muzhykova N. The coming into force and becoming null and void of oblast state administrations' statutory instruments

Annotation. *This article deals with the coming into force and becoming null and void of oblast state administrations' statutory instruments, presents an overview analysis of legal rules covering such situations, and also considers the role and importance of correct identification of the temporal validity of the relevant acts for the proper exercise of public administration at the local level. The author analyses the existing procedure for coming into force and becoming null and void of the statutory instruments of oblast state administrations in their law-making process, points out gaps and inconsistencies in the current legislation on the subject, and offers suggestions to remedy the situation.*

Key words: *becoming null and void, coming into force, law, law-making, mechanism of the government, oblast state administration, public administration, regulation (an official rule), regulation of social relations, statutory instrument, temporal validity.*

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.77.008

ТЕОРЕТИКО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Лопушняк Г.С.

докторант Львівського регіонального інституту
державного управління НАДУ при Президентові України

I. Вступ

Державна політика охорони здоров'я є невід'ємною складовою державної соціальної політики та державної політики в соціальній сфері зокрема. Останніми роками зазначений термін все частіше зустрічається не тільки у зарубіжних та вітчизняних наукових працях, а й в офіційних державних документах. Це зумовлено тим, що здоров'я людей визнано вищою соціальною цінністю, а його охорона – важливим напрямом діяльності держави й суспільства. У цьому контексті погоджуємося із науковцем Н.П. Ярош, яка справедливо вважає, що охорона здоров'я як окремої людини, так і населення загалом у суспільстві – це соціальна діяльність, зміст якої полягає у здійсненні комплексу організаційних, правових, фінансових і суто медичних заходів, спрямованих на зміцнення здоров'я та лікування захворювань людей, яке можна розглядати як визначальний чинник рівня людського розвитку суспільства та його прогресу, соціальної політики держави та її національної безпеки [17, с. 283].

Проведення вказаних заходів у сучасному суспільстві покладається на органи державної влади і законодавчо регулюється. Так, у ст. 3 Конституції України вказано, що "... права і свободи людини (у тому числі й право на охорону здоров'я – Г.Л.) та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. ... Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [6].

Незважаючи на велику кількість наукових розробок у сфері державної політики охорони здоров'я все ще наявна недостатня розробленість її теоретичних та організаційних аспектів. Водночас від чіткого та науково обґрунтованого осмислення сутності того чи іншого поняття на теоретичному рівні залежить будь-яка сфера наукових досліджень та ефективність проведених заходів у цій сфері.

Усе вищесказане і зумовлює актуальність цієї тематики дослідження.

Проблемам державної політики охорони здоров'я населення присвячені праці українських та зарубіжних науковців, зокрема: М.М. Білинської, О.В. Баєвої, О.В. Виноградова, З.С. Гладуна, В.Д. Долот, Л.І. Жаліло, Н.І. Кризиної, В.П. Криштопи, В.М. Лехан, В.Ф. Москаленка, Н.Р. Нижник, Я.Ф. Радіша, В.В. Тертички, О.П. Щепіна та ін.

Разом з тим існує потреба у продовженні досліджень з цих питань у світлі сучасних трансформаційних процесів, що сприятиме подальшому розвитку наук з державного управління.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз теоретичних засад державної політики у сфері охорони здоров'я та її організаційного забезпечення.

III. Результати

Аналізуючи формування та реалізацію державної політики охорони здоров'я, окремі із вищеперелічених дослідників виявили тісний взаємозв'язок між поняттями "державне управління" та "державна політика".

На наш погляд, найбільш вдалим є підхід українських науковців В.А. Ребкала та В.В. Тертички, які вважають, що "... державне управління виступає як своєрідна форма державної політики і як засіб її практичного втілення в життя" [3, с. 30]. Однак у науковій літературі, зокрема зарубіжній, можна зустріти протилежну точку зору. Як зазначає З.С. Гладун, в англо-американській політико-правовій науковій літературі поняття "державна (публічна) політика" ("public policy") у переважній більшості випадків застосовується як складова поняття "державне управління" ("public administration" або "public management") [14, с. 49].

Всесвітня організація охорони здоров'я, наголошуючи на індивідуальній та суспільній значущості здоров'я, вважає, що політика у сфері охорони здоров'я полягає у визначенні певних пріоритетів, запровадженні

системи заходів, спрямованих на забезпечення збереження й розвиток фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності всіх членів суспільства при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя кожної особи [2, с. 21].

Український науковець Н.Р. Нижник трактує державну політику України в галузі охорони здоров'я як "невід'ємну складову внутрішньої та зовнішньої політики держави, змістом якої є оптимізація діяльності комплексного соціального інституту, який включає підготовку медичних кадрів, численні соціальні, організаційні, економічні, науково-медичні, санітарно-епідеміологічні та профілактичні заходи, що обов'язково проводить держава в інтересах своїх громадян" [8, с. 40]. Особливістю проблеми державної політики в галузі охорони здоров'я є її комплексність, системність, загальний характер, що зумовлені зростаючою єдністю сучасного світу, тенденціями до зміцнення взаємозв'язку та взаємозалежності складових системи охорони здоров'я.

На комплексному характері державної політики в галузі охорони здоров'я акцентує увагу і Н.І. Кризина, розглядаючи її як "комплекс соціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшенню здоров'я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, ранню діагностику, допомогу особам з гострими і хронічними захворюваннями, реабілітацію хворих та інвалідів, організацію роботи медичних закладів і управління ними" [7, с. 396]. У цьому визначенні зроблено спробу конкретизувати мету державної політики в галузі охорони здоров'я.

В. Долот, Т. Курило, Я. Радиш, окрім мети, вказують і на шляхи проведення державної політики в галузі охорони здоров'я, що робить визначення зазначеної дефініції повнішим, ніж попередні. На їхню думку, державна політика в галузі охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення психічного здоров'я населення України як найважливішої складової національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових, профілактичних та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [4, с. 234].

Російські науковці О.П. Щепін та В.С. Неčasєв у своєму визначенні державної політики в галузі охорони здоров'я конкретизують окремих суб'єктів її проведення. Вони трак-

тують це поняття як "сукупність рішень чи обов'язків держави щодо проведення органами влади узгодженого курсу дій у системі надання медичної допомоги, спрямованих на досягнення поставлених завдань з метою поліпшення здоров'я населення держави" [15, с. 38].

Адже саме на покращення стану здоров'я, поліпшення якості життя людей і збереження генофонду українського народу спрямована державної політики охорони здоров'я.

У ст. 3 Закону України "Про основи національної безпеки України" від 9.06.2003 р. № 964-IV зазначено, що об'єктами національної безпеки, за якої через проведення виваженої державної політики забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання й нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у різних сферах, у тому числі й охорони здоров'я, є людина і громадянин, суспільство та держава [11]. Це дає підстави припустити, що державна політика охорони здоров'я має спрямовуватись на покращення стану здоров'я, поліпшення якості життя людей і збереження генофонду українського народу, та вважати її об'єктами – людину і громадянина, суспільство та державу.

"Стрижневою ідеєю сучасної політики України у сфері охорони здоров'я, – як правильно зазначає З.С. Гладун, – мало б стати організаційне, фінансове, кадрове і правове забезпечення найсучаснішої медичної допомоги за повного дотримання прав людини і громадянина у цій сфері, зокрема і пацієнтів, і медиків, що повністю відповідало б рекомендаціям Всесвітньої організації охорони здоров'я "Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я" [14, с. 63].

Перефразовуючи та доповнюючи зазначене твердження, вважаємо, що необхідною передумовою формування та реалізації державної політики охорони здоров'я є: правове, інституційне та фінансове забезпечення.

Правове регулювання відносин у галузі охорони здоров'я з урахуванням сучасних тенденцій розвитку суспільно-політичного життя, формування відповідної нормативно-правової бази, забезпечення правильного застосування, неухильного додержання та запобігання невиконання вимог актів законодавства з питань охорони здоров'я є основними інструментами проведення державної політики охорони здоров'я та реалізації пріоритетних напрямів реформування зазначеної галузі.

Складовою національної системи законодавства про охорону здоров'я є нормати-

вно-правові акти, що здійснюють правове регулювання управління у зазначеній галузі. На думку З.С. Гладуна [1, с. 147–148], умовно їх можна згрупувати так:

Перша група – законодавство загального характеру, що встановлює правове регулювання організації та здійснення державного управління загалом. До цієї групи відносять норми Конституції України від 28.06.1996 р. № 254/96 ВР (ст. 49, 113, 119 та ін.), Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. № 2456, Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435–IV, Законів України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 р. № 586–XIV та ін.

Друга група – законодавство, яке встановлює правове регулювання здійснення управління саме у сфері охорони здоров’я. До цієї групи відносять Закони України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” від 19.11.1992 р. № 2801–XII, “Про охорону дитинства” від 26.04.2001 р. № 2402–III, Указ Президента України “Про Концепцію розвитку охорони здоров’я України” від 07.12.2000 р. № 1313/2000, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги” від 11.07.2002 р. № 955 та ін.

Центральним питанням сучасної політики охорони здоров’я є визнання і забезпечення основного і невідчужного права людини на охорону здоров’я, під яким вітчизняний науковець І. Сенюта розуміє “... комплекс прав людини, якими вона наділена у сфері збереження, розвитку та відновлення здоров’я й відшкодування заподіяної здоров’ю шкоди” [13, с. 13].

У ст. 49 Конституції України, ст. 6 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” та ст. 283, 284 Цивільного кодексу України закріплюється право людини на охорону здоров’я. Це право передбачає життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров’я людини; безпечне для життя і здоров’я навколишнє природне середовище; безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку; кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров’я; достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров’я і здоров’я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь; участь в управлінні охороною здоров’я та інші права [12].

Крім того, Конституція України визначає концептуальні підходи до формування та реалізації державної політики охорони здоров’я, регламентує повноваження вищих органів державної влади, місцевого самов-

рядування, які беруть участь у її проведенні, та порядок фінансового забезпечення медичної галузі.

За роки незалежності в Україні сформовано потужну нормативно-правову базу з питань охорони здоров’я населення, яка складається майже з 200 законів України, відповідно до принципів та пріоритетів державної політики охорони здоров’я, визначених Конституцією України, Законом України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” та іншими, прийнятими відповідно до них, актами законодавства.

Однак вітчизняну правову базу сьогодні ще не можна вважати досконалою, оскільки поліпшення потребує практика реалізації законів, що регулюють державне управління галуззю охорони здоров’я. Так, окремі правові норми суперечать одна одній, є загальними, що призводить до неоднозначного їх тлумачення, і потребують уточнення й адаптації з урахуванням специфіки формування та реалізації державної політики охорони здоров’я.

Одним із недоліків національного законодавства є суперечність між задекларованим у ст. 49 Конституції України правом на безоплатну медичну допомогу та нормою ст. 95 Основного Закону, згідно з якою, видатки на загальносуспільні потреби, їх розмір та цільове спрямування визначаються виключно законом про Державний бюджет, тобто враховуючи фінансові можливості держави на певний час щодо забезпечення безкоштовного медичного обслуговування населення. Як підтверджує світова практика, жодна з економічно розвинутих країн, у яких витрати на охорону здоров’я коливаються в межах від 6,5% ВВП (Великобританія) до 15% ВВП (США) не гарантує безоплатність усіх видів медичної допомоги, на відміну від України, де зазначений показник становить близько 3% [5, с. 55–56].

Проведення ґрунтовних перетворень структурних і функціональних засад системи охорони здоров’я потребує послідовної, чіткої взаємодії всіх суб’єктів державної політики охорони здоров’я – елементів інституційного механізму охорони здоров’я. До них відносимо: громадян та їх об’єднання, Президента України, Верховну Раду України та Верховну Раду АРК, Кабінет Міністрів України, Раду Міністрів АР Крим, Раду національної безпеки і оборони України, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, заклади охорони здоров’я та лікарів, що приватно практикують.

Особливістю державної політики охорони здоров’я, що відрізняє її від інших видів суспільної діяльності, є, насамперед, те, що головним суб’єктом її формування та реалізації має бути громадянин. Громадянин наділений Конституцією України та чинним

законодавством комплексом прав і свобод, які дають йому реальні можливості впливати на вироблення політики у сфері охорони здоров'я [14, с. 55].

В умовах формування громадянського суспільства важливого значення набувають громадські організації та політичні партії як необхідна й важлива складова демократичної організації суспільства. Згідно зі ст. 36 Конституції України, громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Поява на суспільній арені численних об'єднань громадян у період боротьби за незалежність України та її державотворення свідчила про демократичний вибір суспільного розвитку, про нові суспільні орієнтири і пріоритети [1, с. 211].

Статті 13 та 14 Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" регламентують порядок формування та реалізації державної політики охорони здоров'я, функції органів державної влади та місцевого самоврядування.

Верховна Рада України формує основи державної політики охорони здоров'я шляхом закріплення законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів та пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Складовою державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в АР Крим, місцеві та регіональні комплексні та цільові програми, що формуються Верховною Радою АР Крим, органами місцевого і регіонального самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях.

Відповідальність за ефективну реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я покладена на Президента України, який виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів державної виконавчої влади та втілює в життя державну політику охорони здоров'я.

Основним серед виконавчих органів державної влади є Кабінет Міністрів України, який "організовує розроблення та здійснен-

ня комплексних і цільових загальнодержавних програм, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я й створює економічні, правові та організаційні механізми для стимулювання їх діяльності, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я тощо [12].

Надзвичайно важливими суб'єктами формування та реалізації державної політики охорони здоров'я є органи державної виконавчої влади спеціальної компетенції в галузі охорони здоров'я.

На державному рівні управлінням фінансовими ресурсами медичних інституцій займається Міністерство охорони здоров'я України, яке забезпечує дотримання закладами охорони здоров'я права громадян на охорону здоров'я; бере участь у розробленні проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України, Державного бюджету України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України; готує пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує реалізацію державних програм охорони здоров'я; управляє об'єктами державної власності в межах наданих повноважень; здійснює державну акредитацію закладів охорони здоров'я та проводить заходи щодо розвитку підприємницької діяльності закладами охорони здоров'я; аналізує і прогнозує показники стану здоров'я населення залежно від стану середовища життєдіяльності людини; бере участь у розробленні й затверджує державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я тощо [10].

Для керівництва закладами охорони здоров'я на обласному рівні створені управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій. Вони, з одного боку, є спеціалізованим органом виконавчої влади області їх утворює обласна державна адміністрація, а з іншого – як галузевий орган вони вступають у службові відносини з Міністерством охорони здоров'я України, належать до системи органів виконавчої влади, які здійснюють державне управління охороною здоров'я. "Двоїстість" юридичної природи управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації виявляється в поєднанні в його діяльності як загальнодержавних, так і територіальних засад, і саме тому воно є головним "робочим" органом реалізації державної політики охорони здоров'я в області [1].

Своєрідне продовження організаційної системи управління в галузі охорони здоров'я – виконавчі органи місцевого самоврядування. Для керівництва охороною здоров'я населення міста у складі виконавчих комітетів деяких міських рад створені міські відділи (управління) охорони здоров'я, які є

структурними підрозділами органів самоврядування, а не місцевих органів державної виконавчої влади. При цьому, виконуючи делеговані державою повноваження, згадані органи підконтрольні місцевим державним адміністраціям.

Органи місцевого самоврядування реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я, формують та реалізують місцеву й регіональну політику в межах своїх територіальних громад.

Ми погоджуємося з думкою В. Пашкова, який зазначив, що діяльність органів місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я схожа до державного управління. Це стосується насамперед владно-управлінської діяльності, що спрямована на повне і своєчасне втілення в життя суспільних потреб та інтересів і одночасно характеризується окремими, власними ознаками, з допомогою яких її можна розглядати як окремий самостійний різновид владно-управлінської діяльності [9, с. 31].

Аналіз функцій перелічених державних інституцій дає можливість виділити недоліки, що виникають у процесі реалізації їхньої управлінської компетенції на різних рівнях:

- органи державної влади загальної та спеціальної компетенції в галузі охорони здоров'я, органи місцевого самоврядування недостатньо уваги приділяють проблемам здоров'я населення, оскільки не мають для цього відповідної інформації, повноважень і адекватного потребам обсягу фінансових ресурсів;
- зазначені органи через нестачу фахівців та необізнаність мало займаються економічними проблемами, до яких належить і управління фінансами закладів охорони здоров'я;
- в управлінні медичними закладами переважають адміністративні методи;
- відсутнє чітке розуміння різниці між інтенсивним та екстенсивним шляхами здійснення фінансово-господарської діяльності.

Головною ланкою реалізації державної політики охорони здоров'я є заклади охорони здоров'я. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" трактує зазначені медичні інституції як підприємства, установи та організації, завданням яких є забезпечення різноманітних потреб населення в галузі охорони здоров'я шляхом подання медико-санітарної допомоги, включаючи широкий спектр профілактичних і лікувальних заходів або послуг медичного характеру, а також виконання інших функцій на основі професійної діяльності медичних працівників [12].

Сучасна система охорони здоров'я України ще не передбачає чіткого розмежування

функцій замовника і постачальника медичних послуг. Бюджетні медичні заклади надають послуги та отримують фінансування без контактів з місцевими органами влади (платниками послуг).

В Україні немає чіткого розподілу на служби первинної і вторинної допомоги. До виконання функцій первинної допомоги фактично залучаються всі спеціалісти поліклініки. А це призводить до надмірного використання спеціалізованої амбулаторної допомоги. Із загальної кількості позалікарняних закладів МОЗ близько половини (56,2%) призначені для надання виключно первинної медико-санітарної допомоги (сільські та міські лікарські амбулаторії, амбулаторні відділення сільських дільничних лікарень), 28,1% надають і первинну, і вторинну амбулаторну допомогу (поліклініки, поліклінічні відділення міських лікарень для дорослого та дитячого населення, центральні районні лікарні). Лише 27% фахівців первинної ланки становлять лікарі загальної практики / сімейної медицини.

Первинна ланка практично не впливає на медичний маршрут пацієнта. Самостійно звертається до лікарів-спеціалістів майже третина (29,5%), до стаціонарів – 16,9% пацієнтів. Як наслідок, рівень обслуговування в 65,9% випадків не відповідає важкості їх стану й перебігу захворювання, у 43,2% випадків медична допомога надається на вищих, ніж це необхідно, рівнях [16, с. 165].

Упорядкування мережі, структури і функції медичних закладів, реорганізація первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини, реструктуризація вторинної та третинної медичної допомоги відбувається повільними темпами.

Сучасний стан мережі закладів охорони здоров'я свідчить про неефективне використання ресурсів галузі. Так, упродовж 2005–2009 рр. мережа закладів охорони здоров'я системи МОЗ України збільшилася з 6692 у 2005 р. до 6880 у 2009 р., тобто на 188 закладів за рахунок зменшення лікарняних закладів.

Аналіз динаміки змін мережі та кадрового потенціалу закладів охорони здоров'я системи МОЗ України у 2005–2009 рр. свідчить про зростання в 2009 р. амбулаторно-поліклінічних закладів системи МОЗ України на 188 закладів (2,8%) порівняно з 2005 р., закладів, які мають денні стаціонари – на 452 (9,7%), закладів, які мають стаціонари вдома – на 395 (9,4%) відповідно та зменшення кількості лікарняних закладів на 149 закладів (5,7%), диспансерів – на десять закладів (2,7%) [16, с. 166]. Така ситуація є наслідком реформування вітчизняної медичної галузі шляхом впровадження заходів щодо вдосконалення мережі закладів охорони здоров'я, розвитку первинної медико-

санітарної допомоги на засадах сімейної медицини тощо.

Зміни у структурі ліжкового фонду здійснюються з урахуванням потреб населення у стаціонарній медичній допомозі та не перешкоджають наданню стаціонарної допомоги та роботі лікарняних ліжок. Забезпеченість населення України стаціонарними ліжками (на 10 тис. населення) зменшилася на 0,5% з 87,2 у 2005 р. до 86,75 у 2009 р.

Кадрове забезпечення закладів охорони здоров'я проходить певну трансформацію. Так, упродовж 2005–2009 рр. Загальна кількість лікарів збільшилась на 1,3% з 197 116 у 2005 р. до 199 725 у 2009 р., а показник на 10 тис. населення зріс на 2,6% з 42,3 у 2005 р. до 43,4 у 2009 р. Кількість лікарів (без стоматологів) також збільшилась на 1,5% з 194731 у 2005 р. до 197648 у 2009 р. – на 2917 осіб, а показник на 10 тис. населення зріс на 3,1% з 41,7 у 2005 р. до 43,0 у 2009 р. [16, с. 166].

Зі зростаннями показників забезпечення населення лікарями зареєстровано зменшення показників забезпечення населення середнім медичним персоналом на 5,1% з 98,7 на 10 тис. населення у 2005 р. до 93,7 у 2009 р. Співвідношення середнього медичного персоналу до лікарів становило 2,18:1,0.

Ефективна кадрова політика полягає в удосконаленні системи медичної освіти і підвищенні кваліфікації медичних працівників охорони здоров'я. Це потребує створення єдиного комп'ютерного обліку лікарів і середнього медичного персоналу, що дасть змогу розробити прогноз потреби в медичних і управлінських кадрах. При підготовці медичних кадрів слід приділяти особливу увагу підготовці сімейних лікарів, управлінців і фахівців соціальної медицини.

Цілком можливо, що в умовах децентралізації управління охороною здоров'я можуть виникнути нові організаційні структури або буде розширена компетенція вже існуючих органів щодо формування та реалізації державної політики охорони здоров'я. Проте ефективність такого управління визначається, насамперед, не кількістю відповідних інституцій, а якістю прийнятих ними управлінських рішень щодо формування та використання фінансових ресурсів, розмежуванням функцій і прав центральних, регіональних та місцевих органів управління, управлінською та фінансовою автономією закладів охорони здоров'я як найнижчої ланки управління тощо.

IV. Висновки

У результаті проведеного дослідження теоретико-організаційних засад державної політики у сфері охорони здоров'я ми дійшли таких висновків.

Під державною політикою в галузі охорони здоров'я пропонуємо розуміти комплекс

загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань, спрямованих на покращення стану здоров'я, поліпшення якості життя людей і збереження генофонду українського народу, та вважати її об'єктами – людину і громадянина, суспільство й державу.

Визначено, що необхідною передумовою формування та реалізації державної політики охорони здоров'я є: правове, інституційне та фінансове її забезпечення.

У процесі аналізу нормативно-правової бази з питань охорони здоров'я населення виявлено певні недоліки та суперечності, які суттєво впливають на практику реалізації законів, що регулюють державне управління галуззю охорони здоров'я та покликані забезпечити реалізацію прав громадян на медичну допомогу. У зв'язку із цим пропонуємо прийняти відповідні законодавчі акти, у яких були чітко виписані права пацієнтів, а також медичних та фармацевтичних працівників. Доцільним видається розробка і прийняття Медичного кодексу України як уніфікованого нормативно-правового акту, який ліквідує наявні суперечності у правовому регулюванні системи охорони здоров'я.

Оскільки основною ланкою реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я є медичні заклади, вважаємо за необхідне підвищити рівень їх фінансової та управлінської автономії шляхом перетворення їх на некомерційні підприємства, що дасть їм змогу оперативніше реагувати на виклики сьогодення.

Крім того, на наше глибоке переконання, всі заходи, здійснювані державою у сфері охорони здоров'я, повинні здійснюватись відповідно до розробленої і прийнятої соціальної стратегії держави (Національної соціальної доктрини).

Література

1. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія / З.С. Гладун. – Тернопіль: Екон. думка, 2005. – 460 с.
2. Глоссарий терминов, используемых в серии "Здоровье для всех" [Электронный ресурс]. – Женева: ВОЗ, 1984. – № 1–8. – Режим доступа: <http://www.who.int>.
3. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: навч. посіб. / [кол. авт.; за заг. ред. В.А. Ребкала та В.В. Тертички]. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
4. Долот В. Державна політика України в галузі охорони здоров'я: вступ до проблеми / В. Долот, Т. Курило, Я. Радиш // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2005. – № 1. – С. 231–235.

5. Загорський В.С. Управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я: монографія / В.С. Загорський, З.М. Лободіна, Г.С. Лопушняк. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 276 с.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254/96 ВР (із змінами та доповненнями). – К.: Право, 1996. – 38 с.
7. Кризина Н. Категорійно-понятійний апарат державної політики України у галузі охорони здоров'я / Н. Кризина // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 2. – С. 391–397.
8. Нижник Н. Проблеми управління охороною здоров'я України / Н. Нижник // Українські медичні вісті. – 1997. – № 2–3 (57–58). – С. 40–41.
9. Пашков В. Господарська компетенція органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я / В. Пашков // Господарське право. – 2006. – № 3. – С. 28–31.
10. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1542 [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Про основи національної безпеки України: Закон України від 09.06.2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 34. – С. 59–83.
13. Сенюта І. Система прав громадян України у сфері охорони здоров'я / Ірина Сенюта // Вісник Львівського університету (Серія юридична). – 2003. – Вип. 38. – С. 13–18.
14. Сучасне українське медичне право: монографія / [за заг. ред. С.Г. Стеценка]. – К.: Атіка, 2010. – 496 с.
15. Щепин О.П. О государственных механизмах реформы здравоохранения / О.П. Щепин, В.С. Нечаев // Проблемы социальной гигиены и история медицины. – 1997. – № 1. – С. 34–38.
16. Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я населення України. 2009 рік / [за ред. З.М. Митника]. – К., 2010. – 602 с.
17. Ярош Н. Державне управління якістю медичної допомоги / Н. Ярош // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 282–286.

Лопушняк Г.С. Теоретико-організаційні основи державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні

Анотація. В статті розглянуто існуючі підходи до визначення державної політики у сфері охорони здоров'я, здійснено аналіз її правового регулювання та інституційного забезпечення. Виявлено ряд недоліків та суперечностей і подано пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: державна політика, державне управління, охорона здоров'я, права і свободи людини.

Лопушняк Г.С. Теоретические и организационные основы государственной политики здравоохранения в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены существующие подходы к определению государственной политики в сфере здравоохранения, осуществлён анализ её правового регулирования и институционального обеспечения. Выявлен ряд недостатков и противоречий в этой области, внесены предложения относительно их устранения.

Ключевые слова: государственная политика, государственное управление, здравоохранение, права и свободы человека.

Lopushnyak G. Theoretical organizational and policy framework health sector in Ukraine

Annotation. The article deals with current approaches to determining public policy in health care, the analysis of legal regulation and institutional support. A number of flaws and contradictions and submitted proposals for their elimination.

Key words: public policy, public administration, health, human rights and freedoms.

УДК 351.778.5:35.072.2

РОЛЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Непомнящий О.М.

кандидат економічних наук
директор департаменту житлового будівництва, будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів
Міністерства регіонального розвитку та будівництва України

I. Вступ

На думку багатьох дослідників, однією з тенденцій сучасної житлової політики і житлового будівництва є їх локалізація [6]. Відбувається це через те, що зростаючі потреби й очікування громадян вимагають їх урахування, передусім на рівні, максимально до них наближеному, тобто на місцевому, тому житлова політика і житлове будівництво мають реалізовуватися переважно на цьому рівні.

Не існує жодних сумнівів у тому, що місцеві органи влади відіграють ключову роль у розробленні та здійсненні житлової політики, але ця роль часто затушовується або залишається непоміченою як у літературі, присвяченій житловій політиці, так і серед політиків різного рівня. Подібне ставлення має місце і на міжнародних форумах, таких як форуми Організації Об'єднаних Націй і Всесвітнього банку, яких з часу їх створення в середині двадцятого століття національні держави переконують в тому, що житлова політика і житлове будівництво є прерогативою центральних органів влади. У свою чергу, наполеглива вимога Всесвітнього банку щодо отримання гарантій виплати усіх своїх кредитів від центрального уряду ще більше посилює це сприйняття. Але чи так це насправді? Якою дійсно є роль місцевих органів влади в реалізації житлової політики?

Питання реалізації житлової політики на різних рівнях розглянуто в працях таких дослідників: А. Бабіча, А. Берто, Н. Бубновської, А. Кретова, В. Магнуссена, Г. Мальгінова, М. Паччіоне, Б. Рено, Л. Руді, Д. Саймона, Є. Тарасевича, М. Федотової, В. Фішеля, Р. Фрістоуна, М. Хілмана та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити й теоретично обґрунтувати роль місцевих органів влади в реалізації житлової політики.

III. Результати

Насправді, центральні та місцеві органи влади мають спільну та переплетену відповідальність за житловий сектор, при цьому часто відсутній чіткий розподіл цієї відповідальності між ними. На сьогодні центральні органи влади безумовно мають перевагу як у сфері прийняття рішень стосовно політики, так і в податковій сфері, а також повно-

важення місцевих органів влади принципово обмежені тими, які надані їм законодавством і центральними органами влади. Однак у цілому, незалежно від національного законодавства і спроб домінування центральних органів влади, місцеві органи влади справляють істотний вплив на прийняття рішень на місцях. Навіть тоді, коли виконують лише представницькі функції, вони мають значну міру автономії в місцевих справах, оскільки володіють “конфіденційною” інформацією, яка необхідна для впровадження конкретної політики в унікальних місцевих умовах, а також тому, що вони більше зосереджені на щоденній діяльності, яка забезпечує результативність цієї політики. І навіть тоді, коли місцеві органи влади у фінансових питаннях значною мірою покладаються на субсидії з бюджетів вищого рівня, які, як правило, супроводжуються відповідними вказівками і директивами, на практиці місцеві органи влади все ж мають значний контроль над бюджетними асигнуваннями і власну думку в питаннях житлової політики. Тому тоді, як центральні органи влади беруть безпосередню участь у регулюванні економіки в цілому, в управлінні правами власності, а також у створенні й адмініструванні перерозподільчої політики (у тому числі житлових субсидій), місцеві органи влади беруть безпосередню участь у регулюванні будівництва й забудови території, в наданні міських інфраструктурних послуг, а також у здійсненні різних програм соціального забезпечення, хоча часто і як реалізатори національної політики.

Місцеві органи влади, як правило, повинні вирішувати п'ять основних завдань для забезпечення ефективного функціонування житлового сектора: сприяння місцевому економічному зростанню, регулювання розвитку міст, надання інфраструктурних послуг, управління програмами соціального забезпечення і здійснення ефективного управління.

По-перше, багато муніципалітетів у великій міській агломерації й у багатьох містах світу на цей час конкурують між собою шляхом створення умов, спрямованих на залучення як організацій, так і жителів з вищими прибутками, заохочуючи їх вибирати місця

шляхом “відходу з вираженням несхвалення” [7]. Вони націлені на сприяння місцевого економічному зростанню шляхом “заманювання” капіталовкладень, які створять хороші робочі місця, підтримають і підвищать вартість нерухомості і збільшать місцеву податкову базу. З цією метою крім пропозиції багатого вибору часом дуже привабливих стимулів, вони розуміють, що зобов’язані проводити перетворення своїх міст відповідно до глобальної “прес-форми”, про що Д. Саймон писав: “Світова економіка поступово виробляє елементи глобальної культури, якої все більше дотримуються правлячі еліти та національна буржуазія. У цьому розумінні відносно чисті, добре організовані міста, горді своїми багатопверхівками й торговельними центрами, побудованими із застосуванням останніх “міжнародних” (модерністських або постмодерністських) архітектурних стилів і будівельних матеріалів, і наповненими розкішними ресторанами та спеціалізованими магазинами, що продають дизайнерські роботи й інші якісні товари, символізують вершину модернізації і розвитку, до якої вони прагнуть” [8, с. 155]. (Переклад наш –Н.О.).

Цей поштовх часто означає або надання другого життя старим районам, як правило за допомогою їх реконструкції, або збереження історичної спадщини, або освоєння нових земель для забудови. З одного боку, прагнення до “прекрасного міста” (“Beautiful City”) [3] чи “міста-саду” (“Garden City”) [9], яке часто потрібне для залучення нових комерційних і житлових інвестицій або для розвитку туризму, часто може включати переміщення бідних верств міського населення або їх “приховування”. Агресивні кампанії подібного “очищення” зазвичай призводять до руйнування значної кількості житла, причому без належних консультацій з місцевим населенням, без адекватної компенсації і без надання альтернативного житла. Прагнення до побудови “міста-саду” може також призвести до витратних і, в принципі, не потрібних рішень, таких, як будівництво стіни уздовж важливих магістралей, щоб приховати міські нетрі від проїжджаючих машин.

З іншого боку, ефективний опір жителів проти непередуманих рішень місцевої влади змушує її йти на компроміси, які дають громадам змогу мати голос при розробці проєктів, вигоди, що отримуються від забудови, наприклад, у вигляді частини житла, в обмін на співпрацю в прискоренні реалізації проєкту. Тому в житловому секторі, що добре функціонує, місцеві органи влади повинні вміти управляти забудовою та проєктами реконструкції, швидко й ефективно досягаючи згоди з представниками приватного сектора, вищими органами влади та групами житлових співтовариств. Такий підхід при-

водить до постійного поліпшення і збільшення житлового фонду, підтримуючи при цьому різні варіанти житла в місті, а також збільшує місцеву податкову базу, необхідну для забезпечення й підтримки прийнятної рівня місцевих інфраструктурних послуг, співвимірних зі збільшенням попиту, породженого новим будівництвом.

Другим завданням місцевих органів влади, завданням, яке має для функціонування житлового сектора далекосяжні наслідки, є регулювання міського розвитку – регулювання використання земельних ресурсів, зростання міст, а також дотримання будівельних норм. Місцеві органи влади координують і регулюють землекористування через затвердження містобудівної, землевпорядної та іншої планувальної документації з метою захисту здоров’я та безпеки, зниження конфліктів у сфері землекористування (розміщення шкідливих підприємств далеко від житлових районів, забезпечення достатньої кількості денного світла та циркуляції повітря в будівлях і контролю щільності забудови для обмеження заторів і забезпечення адекватного надання міських послуг); для підтримки місцевої податкової бази; і, все частіше, для виключення небажаного землекористування – від сміттєспалювальних установок і основних магістралей до наркологічних центрів і, звичайно, житла для людей з низьким рівнем доходу.

Використовуючи засоби управління землекористуванням у поєднанні із засобами управління місцем розташування й таймінгом міської інфраструктури, місцеві органи влади координують і регулюють розширення міста для задоволення потреб населення і вимог економічного зростання, прагнучи захистити вартість власності жителів шляхом обмеження нерегульованого міського зростання. Було б помилкою, проте, чекати, від місцевих органів влади (чи центральних органів влади) абсолютного обмеження зростання міст. Навіть тоді, коли вони можуть обмежити розвиток, скажімо, в межах вказаної адміністративної межі або в межах “зеленого поясу”, жоден орган влади не може стримати міграцію в столичний регіон у цілому. Коли в містах існує серйозна проблема перенаселення, як у більшості міст в країнах, що розвиваються, обмеження зростання міст призводить тільки до збільшення перенаселення або до виникнення незаконних поселень на міській околиці. Драконівські заходи із заборони переміщення населення і з вигнання мігрантів з міст, здійснені, наприклад, у Китаї, Індонезії, Південній Африці та на Кубі, були приречені на провал. А введення обмеження щодо землі, придатної для житлового будівництва з метою обмеження міграції, призводить тільки до ство-

рення штучного дефіциту житла й високих цін.

Водночас місцеві органи влади в розвинутих країнах на сьогодні приділяють все більше уваги необхідності “стійкого” розвитку міст, необхідності, яка неминуче призводить до протидії подальшому розширенню міст. Багато місцевих чиновників усе частіше розглядають себе як захисників природи перед усемогутньою “машиною зростання”, яка прагне до необмеженого зростання міст за рахунок знищення природи. У 1991 р. міський парламент у Франкфурті, наприклад, одноголосно прийняв “Конституцію зеленого поясу”, що передбачає створення 250-км² кільця навколо центру міста [5].

Усе це вартє схвалення, але, з іншого боку, зайво говорити, що такі обмеження зростання міст зазвичай шкодять доступності житла, обмежуючи землю під житлову забудову. Багато чиновників, що займаються приміським плануванням, на сьогодні приєдналися до радикального енвайронменталізму, який часто вороже налаштований до “зловісних забудовників”, неначе забудовники будують житло виключно для себе, а не для тих, хто його потребує, вимагає його та платить за нього.

Слід мати на увазі, що надмірно суворі антиринкові обмеження, спрямовані на боротьбу з розростанням міст, і прагнення до створення компактних міст з обмеженим автомобільним рухом, ймовірно, підвищать ціни на житло і час поїздки з передмість у місто для сімей з низькими прибутками, але не обов’язково розширять їх доступ до парків і зелених зон [4].

У зв’язку із цим важливим є неринковий розподіл міських земель на околицях у містах Радянського Союзу. Через відсутність ринків землі та прагнення мінімізувати витрати, щільність заселення житлових районів у багатьох містах колишнього Радянського Союзу збільшується, а не зменшується при віддалені від центрів, що призводить до вкрай неефективного використання землі. Як зазначили А. Берто і Б. Рено, можливо, найважливішим уроком соціалістичного експерименту, який зазнав невдачі, є те, що намір соціалізувати збір орендної плати за землю через суспільну власність і адміністративний розподіл землі не приніс очікуваних результатів. Радянські міста нагадують нам про те, що найціннішою в інститутах ринку землі є їх здатність сигналізувати через ціни, яким чином поточне й майбутнє землекористування оцінюється окремими особами та суспільством [1].

Крім засобів управління землекористуванням, які можуть і часто обмежують житлову забудову, місцеві органи влади також уживають заходів щодо захисту здоров’я й безпеки населення. У зв’язку із цим вони

часто мають повноваження на знесення старих і аварійних будинків, хитких конструкцій, пожежо- та сейсмонебезпечних споруд, будівель у схильних до повеней районах або на їх модернізацію. Але слід враховувати, що знесення завжди зменшує доступний житловий фонд, а ефективна вимога дотримання стандартів впливає на доступність, адже бідні квартиронаймачі не завжди можуть дозволити собі проводити дорого модернізацію свого житла для того, щоб відповідати жорстким стандартам. Наприклад, між 1970 і 1981 рр. 341 000 одиниць житла було покинуто в Нью-Йорку [7], коли домовласники, що не бажали підтримувати їх за свій рахунок, відмовилися від володіння та передали їх в муніципальну власність.

Тому в житловому секторі, що добре функціонує, місцеві органи влади мають повноваження й засоби регулювання розвитку міст, управління впорядкованим зростанням міст, а також захисту й підтримки стандартів, бажаних співтовариством, але при цьому не порушують здатності всіх верств населення отримати адекватне й доступне житло. Поза сумнівом, в умовах жорсткої обмеженості ресурсів досягнення цієї крихкої рівноваги є зовсім не легким завданням.

Третє завдання місцевих органів влади полягає в тому, що вони повинні забезпечити надання інфраструктурних послуг – дороги, водопостачання, каналізацію та дренажні мережі, електропостачання, вивезення сміття і його переробку, громадський транспорт, засоби зв’язку, школи, парки й дитячі майданчики, інакше кажучи, все те, що є важливим компонентом житлового середовища, що добре функціонує. Адже за таких умов місцеві органи влади мають достатні повноваження й бюджети для планування, придбання землі, будівництва, експлуатації, обслуговування й регулювання всього спектра послуг у сфері інфраструктури, необхідних громадянам.

У зв’язку із цим, місцеві органи влади мають бути в змозі реагувати на попит на нові послуги без невинуватеної затримки, спеціально розробляти стандарти інфраструктури з урахуванням необхідних для користувачів послуг і коригувати стандарти в різних спільнотах залежно від рівня доступності.

Місцеві органи влади мають бути в змозі покривати витрати на надання послуг за допомогою, наприклад, різних зборів з користувачів, різних місцевих податків, призначених для охоплення частини вартості власності, що збільшилася в результаті надання послуг, податків на власність, зборів за отримання дозволу на будівництво і зборів на забудову, за допомогою різних державних трансфертів і шляхом ефективної приватизації. Вони також повинні мати належ-

ний доступ до кредитів для оптимізації своїх капіталовкладень.

Четверте завдання місцевих органів влади полягає в ефективному управлінні різними соціальними програмами для людей, які потребують державної допомоги, оскільки багато хто з них проживає в застарілому житловому фонді, що вимагає ремонту або реконструкції. Як згадувалося раніше, місцеві органи влади самі по собі обмежені в організації та фінансуванні великих соціальних програм, і тому їх фінансування залежить від центральних органів влади. На жаль, в існуючій сьогодні атмосфері бюджетного обмеження, що часто граничить з жорсткою економією, багато національних урядів вимагають від місцевих органів влади реалізовувати такі програми без адекватного фінансування, передаючи їм повноваження, не забезпечені фінансуванням.

П'яте завдання місцевих органів влади полягає в досягненні своїх власних інституційних цілей: накопичення та збереження своїх владних можливостей і репутації, досягнення високої ефективності й популярності. Для цього вони повинні вміло витримувати значний тиск з боку приватного сектора, суспільства та держави. Вони повинні виявляти фінансову відповідальність і працювати в рамках збалансованого бюджету, уникаючи непопулярних скорочень послуг, що надаються, більше діяти на ринку – іноді як підприємці, іноді регулюючи ринок, іноді купуючи послуги, іноді приватизуючи їх, іноді продаючи нерентабельні активи, а іноді забезпечуючи соціальний захист для пом'якшення ринкових невдач шляхом надання послуг, що субсидуються, цільовим групам. Крім того, від місцевих органів влади вимагається координація своєї діяльності, усунення дублювання функцій і викорінювання корупції, рівень якої в житловому будівництві на місцях буває досить високим [7].

Досягнення цих численних внутрішніх цілей на додаток до вирішення інших завдань, які відзначалися вище, накладає серйозні обмеження на людські та фінансові ресурси, які можуть бути спрямовані на управління й регулювання житлового сектора і на здатність місцевих органів влади координувати велику кількість проектів нового будівництва або реконструкції, що мають велике значення для збільшення пропозиції на ринку житлової нерухомості.

Слід зазначити і те, що місцеві органи влади не є однорідною групою. Вони включають органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, а також територіальні представництва центральних органів влади. Ці різні групи не обов'язково мають загальне розуміння житлового сектора, який добре функціонує, тому між ними

на цьому ґрунті можуть виникати конфлікти, основними з яких є два.

Перший конфлікт виникає щодо регулювання землекористування, зростання міст і будівельних стандартів з одного боку і вартості житла з іншого. В. Фішель, наприклад, переконливо довів, що ціни на будинки в Каліфорнії в 1970-ті рр. зростали в п'ять разів швидше, ніж в іншій частині країни в основному в результаті позиції Верховного суду Каліфорнії, спрямованої проти забудови [2]. Другий конфлікт часто виникає між багатими передмістями й бідними міськими районами. Так, дроблення міських зон у Сполучених Штатах на автономні громади дало змогу багатшим приміським муніципалітетам вижити бідних шляхом застосування вищих стандартів екологічного благоустрою, які забороняють високу щільність житла і наявність будинків, що здаються в оренду. Подібна ситуація характерна і для інших країн. Наприклад, у Великобританії в 1970–1980-ті рр. чиновниками за допомогою різних бюрократичних хитрощів штучно створювалися перешкоди на шляху придбання житла в передмістях бідними сім'ями.

IV. Висновки

Таким чином, місцеві органи влади мають значні повноваження щодо впливу як на вироблення житлової політики, так і на її реалізацію. Причому впливають вони по-різному. З одного боку, місцеві органи влади часто чинять дії, спрямовані проти антисанітарного житла, самочинного будівництва, незапланованого й нестандартного житла, житла для нових мігрантів, житла, яке стоїть на шляху нової прибуткової забудови, а також житла, яке зайняте "менш бажаними" елементами суспільства. Оскільки таке житло ускладнює досягнення їх основних цілей, до яких належать місцевий економічний розвиток, створення "міста-саду", освоєння земель, реалізацію соціальних програм, а також надання послуг у сфері інфраструктури. З іншого боку, житло розглядається місцевими чиновниками як найважливіший інструмент у досягненні цих ключових цілей: воно є одним з провідних компонентів у схемах нової забудови і реконструкції, одним з основних джерел податкових надходжень, важливою статтею фінансування з центрального бюджету та центральним елементом у цільових програмах надання допомоги бідним районам. Водночас житлова політика є найважливішою складовою державної економічної й соціальної політики. Саме тому вона має бути точкою прикладання консолідованих зусиль багатьох сторін: центральних і місцевих органів влади, приватного і публічного сектора. Визначення механізмів такої взаємодії має стати напрямом подальших досліджень з цієї проблематики.

Література

1. Bertaud A. Socialist Cities without Land Markets / A. Bertaud, B. Renaud // Journal of Urban Economics. – 1997. – № 41. – P. 137–151.
2. Fischel W.A. Regulatory Takings: Laze, Economics, and Politics / W.A. Fischel. – Cambridge, Mass. : Harvard University press, 2008. – 397 p.
3. Freestone R. From city improvement to the city beautiful / R. Freestone. – Sydney : Allen & Unwin, 2000. – 226 p.
4. Hiliman M. In Favour of the Compact City // The Compact City: A Sustainable Urban Form / M. Hiliman ; edited by M. Jenks, E. Burton, K. Williams. – London : E&FN Spon. – P. 36–44.
5. Husung S. GreenBelt Frankfurt // Local Places in the Age of the Global City / S. Husung, P.G. Lieser ; edited by R. Keil, G.G. Wekerle, D.V. Bell. – Montreal : Black Rose Books, 2006. – P. 211–222.
6. Magnussen W. The Search for Political Space: Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience / W. Magnussen. – Toronto : University of Toronto Press, 2006. – 421 p.
7. Paccione M. Urban Problems: An Applied Urban Analysis / M. Paccione. – New York : Routledge, 2000. – 408 p.
8. Simon D. Cities, Capital and Development: African Cities in the World Economy / D. Simon. – London : Belhaven Press, 2002. – 332 p.
9. Ward A. Assessment of Garden City Planning Principles in the ACT / A. Ward. – Режим доступу: http://www.tams.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/13177/gardecity.pdf.

Непомнящий О.М. Роль місцевих органів влади в реалізації житлової політики

Анотація. Статтю присвячено розгляду місця та ролі місцевих органів влади в реалізації житлової політики та житловому будівництві. Висвітлено співвіднесення повноважень центральних і місцевих органів влади в житловому секторі. Визначено основні завдання місцевих органів влади щодо забезпечення ефективного функціонування житлового сектора.

Ключові слова: житлова політика, житловий сектор, житлове будівництво, місцеві органи влади.

Непомнящий А.М. Роль местных органов власти в реализации жилищной политики

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению места и роли местных органов власти в реализации жилищной политики и жилищном строительстве. Освещено соотношение полномочий центральных и местных органов власти в жилищном секторе. Определяются основные задачи местных органов власти для обеспечения эффективного функционирования жилищного сектора.

Ключевые слова: жилищная политика, жилищный сектор, жилищное строительство, местные органы власти.

Непомнясchiy O. The role of local authorities in housing policy realization

Annotation. The article is devoted to consideration of local authorities place and role in realization of housing policy and construction. Correlations of powers of central and local authorities in a housing sector are examined. The basic tasks of local authorities for providing of housing sector effective functioning are determined.

Key words: housing policy, housing sector, construction, local authorities.

УДК 314.153

**ІНФОРМАЦІЙНА НЕРІВНІСТЬ У СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ
ЯК СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ ЧИННИК****Педак І.С.**кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет**I. Вступ**

Трансформація сучасного суспільства перебуває в процесі зародження нового інформаційного суспільства, ефективність соціально-економічного розвитку якого залежить перш за все від створення, виробництва, зберігання та розповсюдження інформації.

Просування до інформаційного суспільства супроводжується широким обговоренням переваг інформатизації як першого етапу переходу до суспільства нового типу. Інформатизація являла собою величезне благо для суспільства, держави та окремих людей, відкривала широкі можливості збору, обробки та обміну інформацією, недосяжні на попередніх етапах суспільного розвитку. Проте, зараз стає зрозумілим, що інформаційне суспільство – явище далеко не однозначне, має як свої переваги, так і недоліки.

Сьогодні необхідно дослідити не тільки переваги інформаційного суспільства – інтернетизацію, інформатизацію та віртуалізацію, про які багато говорять, а й проблеми, які виникають у міру становлення нового суспільства.

Ця проблема висвітлювалась у наукових працях таких науковців, як Г. Вайнштейн [1], К. Герман [2], М. Згуровський [3], В.Л. Іноземцев [4], але вони частково торкаються цього напрямку дослідження, що потребує подальшого розгляду.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити інформатизацію соціальних систем на зарубіжному прикладі і в Україні.

III. Результати

Трансформація суспільства в новий стан поряд із беззаперечними перевагами має ряд недоліків. Разом із збільшенням ролі, яку відіграють сучасні технології в суспільному житті, збільшується й соціальна нерівність між окремими людьми, соціальними прошарками, верствами та групами людей, які з тих чи інших причин обмежені в доступі до сучасних технологій, знань, інформації тощо, та тими, хто не має обмежень у доступі до них. Збільшується інтелектуальний розрив між інформаційно й технологічно розвинутими та нерозвинутими країнами і цілими регіонами. Дедалі посилюється соціальна нерівність людей унаслідок того, що одні з них володіють достатнім обсягом

знань для розуміння та освоєння нових технологій і подальшої адаптації до змін у суспільстві, а інші не мають необхідного для цього початкового рівня знань.

У наукових виданнях проблеми, пов'язані з нерівномірним доступом до сучасних інформаційних технологій, об'єднується терміном "digital divide", що найчастіше перекладається українською як "цифрова нерівність". Цей термін увійшов у загальний вжиток у США в середині 1990-х рр. і спочатку використовувався на позначення розриву між різними соціальними групами в можливості придбати комп'ютер. З появою нових технологій, використання терміну поступово поширилося і на позначення нерівності між різними верствами населення, що виникає через нездатність малозабезпечених громадян використовувати переваги інформаційних технологій, Інтернету, дистанційної освіти тощо. Дослідники відзначають, що схожа нерівність виникає і між населенням різних країн з різним рівнем розвитку.

Існують дві категорії "інформаційна" та "цифрова нерівність". Термін "інформаційна нерівність" є ширшим ніж термін "цифрова нерівність". Можна сказати, що цифрова нерівність є складовою інформаційної нерівності. Перша пов'язана, перш за все, з доступом до цифрових віртуальних джерел інформації, друга – взагалі з доступом до інформації.

Раніше проблема цифрової нерівності сприймалась як суто американська й обговорювалась лише в США. Проте, згодом вона стала осмислюватися як глобальна. Як відомо, головною метою ООН, сформульованою в Декларації тисячоліття, є зменшення бідності на планеті, ООН висунула завдання до 2015 р. скоротити вдвічі частку людей, чий дохід на день є меншим за один долар США.

У контексті боротьби з бідністю ООН вирішує й завдання подолання інформаційної нерівності, що цілком природно, оскільки базовою нерівністю є нерівність економічна, соціальна й культурна. Інформаційна ж нерівність є тільки одним з найбільшочіших проявів цих базових нерівностей. Без подолання інформаційної нерівності неможливий ні процес глобалізації, ні ефективний розвиток інформаційного суспільства, ні запровадження електронних урядів.

Аналіз процесу інформатизації показав, що навіть у країнах – лідерах інформаційного процесу блага інформаційної епохи доступні далеко не всім. На ступінь поширення Інтернету впливають два основні фактори: рівень матеріальної забезпеченості й освіченість різних прошарків населення. У міру розвитку інформаційного суспільства зростає ризик вилучення із соціального життя багатьох прошарків населення. Це, насамперед, малозабезпечені громадяни, які просто не мають матеріальних можливостей придбати нову цифрову техніку й працювати в комп'ютерних мережах. Крім того, існує й така проблема, як небажання або невміння користуватися новими інформаційними й комунікаційними технологіями, що вимагають від споживача нових якостей.

У провідних країнах розвивається новий рівень економіки, характерними рисами якого є значне збільшення продуктивності праці за рахунок інновацій, посилення ролі інформації та знань. Ми бачимо, як під впливом інформаційних технологій постає економіка, найважливішим активом якої є не матеріальні ресурси – товари, сировина, робоча сила, устаткування, а щось “невловиме” – інтелект, інформація, знання. Однак благами цієї економіки поки що може користуватися тільки невелика частка населення Землі. З одного боку, інтелектуальна еліта й аналітики обговорюють перспективи глобального інформаційного суспільства; експерти вражені масштабами капіталізації ринку компаній, що працюють у галузі ІКТ; акції компаній мобільного зв'язку перепродаються за величезні кошти. З іншого боку, третина населення планети не має доступу до найпростішого телефону. Практично Інтернетом не охоплена більшість регіонів Центральної й Південної Америки, а особливо – Африка. Частка Африканського континенту в загальній кількості Інтернет-підключення становить всього 0,25%, і більша частина цієї мізерної частки припадає на ПАР. У Центральній і Південній Америці, де останнім часом відбувається певне зростання кількості користувачів Усесвітньою мережею, цей приріст забезпечується в основному за рахунок трьох країн – Аргентини, Бразилії й Чилі.

У цьому аспекті інформаційна нерівність (чи цифровий розрив) являє собою нерівні можливості на доступ, використання й виробництва інформації та знань. Такий вид нерівності відображає поєднання загальних соціально-економічних проблем і конкретних проблем недостатнього розвитку інфраструктури, відносно високої вартості доступу до можливостей ІКТ, слабого розвитку національного й місцевого інформаційного наповнення (контент), а також нездатності основної маси людей отримувати переваги від інформаційно-інтенсивної діяльності.

Цифрова нерівність зменшує можливості, переважно молодих, вихідців з країн, що розвиваються, які одержали хорошу освіту на Заході, а також достатні знання та навички, щоб жити в умовах інформаційного суспільства. Однак знайти належне застосування своїм знанням як на батьківщині, так і в “інформатизованих економіках” Заходу вони не можуть. Проте навіть тоді, коли таким фахівцям вдається влаштуватися на роботу, вони почуваються незатишно в незвичному соціокультурному середовищі, що нерідко спонукає їх на протест проти світопорядку країн Заходу.

Секторами світової економіки, які розвиваються, є саме інформаційно-інтенсивні сектори, останнім часом, у міру прискорення темпів інформаційної революції, “цифровий розрив” між країнами й усередині країн не зменшується, а збільшується. Для світової економіки, а особливо для країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою (до яких належить і Україна), цей феномен створює серйозні труднощі.

По-перше, це країни, а всередині країн – найменш забезпечені верстви населення, в міру скорочення можливості доступу до інформації та знання для досягнення більшого добробуту, витискаються на узбіччя. По-друге, досвід та інструментарій збільшення ефективності виробництва за рахунок використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) практично не переносяться в ці країни, люди про них просто нічого не знають. По-третє, велика частина суспільства цих країн не відчуває на собі позитивного впливу інформаційної революції, і це розвиває негативне ставлення до всіх інновацій, що з нею пов'язані. Такі диспропорції створюють величезні проблеми для розвитку нової економіки.

Інформаційна нерівність характерна і для України. З одного боку, наша країна належить до групи п'ятдесяти найбільших країн за кількістю населення і за площею території, але за індексом телекомунікаційної підготовленості вона посідає лише 69-те місце серед 80 країн, оцінених за цим критерієм. З іншого боку, у нашій країні інформаційні ресурси та їх споживачі розподілені дуже нерівномірно.

Існує великий розрив у використанні комп'ютерів сільськими й міськими учнями й учителями, студентами та викладачами вищих навчальних закладів. Значні регіональні розбіжності існують у використанні комп'ютерів у сфері освіти. І внаслідок цього знижується їх відносна конкурентоспроможність порівняно з іноземними студентами. Інформаційна нерівність призводить до поглиблення економічних та соціально-політичних суперечностей і тим самим – до посилення нестабільності. Зростають інформаційні потреби людей, інформація перетворюється на масовий продукт, стає економічною категорією. Зниження рівня інфор-

маційної нерівності в усіх її формах, а в ідеалі – її усунення, є першочерговим завданням.

З 1960-х рр., фактор матеріального багатства, дуже важливий у першій половині ХХ ст., зблід перед фактором статусу, приналежності до вищих щаблів бюрократичних ієрархій, а також перед особливими здібностями людини, які дають їй змогу ініціювати нові інтелектуальні технології. З іншого боку, технологічний прогрес дедалі більше знецінював масову індустріальну працю, що або породжувало хронічне безробіття, або змушувало значні групи працездатного населення виконувати найпримітивніші функції.

Наявним соціальним наслідком економічної глобалізації, зростаючої інтеграції світової економіки є поглиблення розриву в соціально-економічному становищі масових прошарків населення індустріально розвинутих країн і країн, що розвиваються. Становлення ж нової класової структури сучасних західних суспільств пов'язане з небаченим загостренням проблеми майнової нерівності. Основою майнової поляризації є різниця освітнього рівня громадян та їх творчих здібностей. Відтак природний економічний розвиток не надає можливості, як це було в епоху індустріалізму, переборювати зростання розшарування суспільства, знімати гостроту проблеми. Як зазначає російський дослідник В. Іноземцев [4], "соціальні тенденції останніх десятиліть свідчать, що суспільство, яке сповідує волю наукового пошуку й ефективно використовує результати технологічного прогресу, породжує зростання майнової нерівності в масштабах, яких не знала історія.

Цей парадокс цілком пояснюється логікою розвитку соціальних систем, а природа такої нерівності й її поглиблення криється в невикорінених відмінностях людей за рівнем їх здібностей і талантів, а отже, і за потенційною можливістю досягнення успіхів у сфері виробництва, ґрунтованого на засвоєнні й використанні нових знань. Таким чином, переважність принципів свободи не може забезпечити рівності, яку протягом століть було прийнято вважати їх наслідком. Саме це є, на нашу думку, одним з найнесподіваніших соціальних результатів нестримного прогресу науки й технологій, прогресу, якому сьогодні немає й не може бути розумної альтернативи" [4].

Становище жителів розвинутих країн, які є, по суті, суб'єктами і рушійною силою глобалізації, за всіма параметрами незрівнянно краще, ніж жителів країн, які розвиваються, але й вони не уникають її дестабілізуючих, негативних наслідків. І там і там виникають нові лінії соціальної диференціації. З одного боку, підвищення ролі високоінтелектуальної, творчої праці, що забезпечує стабільно високий життєвий рівень, який сприяє перенесенню центру інтересів працівника з чисто матеріа-

льних проблем на професійний розвиток і творчість, створює принципово новий тип соціальної ситуації, який деякі дослідники вважають ознакою "постекономічного суспільства" [2]. З іншого боку, перетворюючись на органічний елемент глобальної економіки, на одну з її найбільш динамічних рушійних сил, ці авангардні форми виробництва зумовлюють глобальний вимір процесу виокремлення нової еліти, привілейоване становище якої ґрунтується не на владі та власності, а на особливому типі знань і кваліфікації. Отже, до традиційних типів соціально-економічної диференціації додається її новий тип, що призводить до відносного погіршення становища більшості, яка не має шансів увійти в нову еліту.

У більшості країн сучасного світу до нової еліти може залучитися лише найтонший прошарок найбільш щасливих, розумних і здібних людей. Для багатьох з них характерне прагнення до переміщення у світові центри виробництва нових знань і наукомісткої технології. Звідси – феномен "відпливу мізків". З огляду на це, запропоновано створити таку універсальну службу, яка б забезпечила можливість доступу всіх без винятку громадян до інформаційних мереж. Для кожного громадянина будь-якої розвинутої країни такий доступ забезпечений; звичайно, за умови, що він має у своєму розпорядженні кошти на придбання персонального комп'ютера і модема. Однак створення системи, що забезпечує масове дешеве підключення до комп'ютерних мереж, як цього вимагає американська асоціація Computer Professionals for Social Responsibility, поки лишається справою майбутнього [5].

Розвиток інформаційних процесів має глобальний характер, однак кожна країна прокладає власний шлях переходу до широкого використання ІКТ з метою трансформації соціально-економічних процесів. Це зумовлено тим, що існують загальні проблеми на шляху раціонального використання переваг ІКТ, кожна країна виходить з наявних можливостей у процесі складного переходу від індустріального до інформаційного устрою. Тому поряд з терміном "інформаційне суспільство" в міжнародній практиці поширюється термін "цифровий розрив" або "цифрова нерівність". Він увійшов в ужиток 1999 р. після публікації доповіді міністерства торгівлі США "Провал у Мережі: визначення цифрової нерівності".

Спочатку проблема цифрової нерівності сприймалася як суто американська й обговорювалася лише в США. Однак згодом вона почала осмислюватися як глобальна. На міжнародному рівні питання інформаційної нерівності вперше було порушене в підписаній улітку 2000 р. лідерами країн "вісімки" Окінавській хартії глобального інформаційного суспільства. Згідно з цим документом

було утворено міжнародну експертну раду Digital Opportunity Task Force, що виробила план дій, представлений лідерам країн "вісімки" на зустрічі в Генуї влітку 2001 р.

Одним із проявів соціальної нерівності стало те, що в таких країнах, як, наприклад, США та ФРН, особи з низьким рівнем доходів не можуть одержувати за рахунок держави знижку при оплаті послуг комп'ютерної мережі. Навіть, зниження цін на комп'ютерну техніку не вплинуло в розвинутих країнах на зменшення нерівності осіб з різними доходами при доступі до інформаційних систем. Глибину наявного, наприклад, у США цифрового розшарування суспільства характеризує таке: серед випускників коледжів і університетів частка осіб, що мають домашні комп'ютери у 8 разів більша, ніж серед тих, хто закінчив тільки середню школу, причому серед останніх відсоток тих, хто має доступ до Інтернету у 16 разів менший, ніж серед перших; відсоток родин, що мають вихід у Інтернет, серед міських з високим рівнем доходів у 20 разів більший, ніж відсоток дітей, що користуються Інтернетом, у три рази перевищує відсоток дітей, що мають таку можливість, серед негритянських родин і в чотири рази – серед латиноамериканських родин з тим самим статком. Якщо порівнювати частки тих, хто має персональні комп'ютери, серед багатих родин тихоокеанського узбережжя США і бідних негритянських родин, то серед перших така частка в 13 разів більша, а в доступі до Інтернету ця частка більша в 34 рази. У групі білих родин з двома батьками відсоток дітей, що мають можливість доступу до Інтернету, удвічі більший, ніж відсоток таких дітей у групі білих родин з одним із батьків. Для афроамериканських родин ця пропорція збільшується ще вдвічі [1].

У міру розвитку інформаційного суспільства зростає ризик вилучення із соціального життя багатьох прошарків населення. Це, насамперед, малозабезпечені громадяни, які просто не мають матеріальних можливостей придбати нову цифрову техніку й працювати в комп'ютерних мережах. Крім того, існує й така проблема, як небажання або невміння користуватися новими інформаційними й комунікаційними технологіями, що вимагають від споживача нових якостей – високого рівня абстрактного мислення, швидкості реакції, готовності до безперервної освіти.

Не можна не відзначити таку складну й поки ще важкорозв'язувану соціальну проблему для розвинутих країн епохи глобалізації, як маргіналізація населення. Йдеться про людей, які не можуть знайти себе в "інформатизованій" економіці, з різних причин відкидають прийняту більшістю систему цінностей.

У першу чергу, необхідно враховувати маргіналізацію молоді. У розвинутих країнах її рівень приблизно вдвічі перевищує середні за-

гальнонаціональні показники й поступово збільшується. Це можна пояснити переважно низьким освітнім рівнем частини молодих людей. Не маючи необхідного стажу роботи, вони не можуть розраховувати ні на захист профспілок, ні на підвищення освітнього рівня, здійснюваного компаніями для своїх працівників. Сьогодні можемо бачити появу нового соціального прошарку – так званих Dgeratis (digstal literati), людей, грамотних у галузі комп'ютерних і цифрових систем. Майже на дві третини ці прошарки складаються з представників білої раси, осіб чоловічої статі і середнього статку віком від 20 до 30 років, що мають вищу освіту і є громадянами найбільш промислово розвинутих країн [6]. Не тільки в країнах, що розвиваються, а й у передових країнах існують значні за чисельністю групи населення, відірвані від нового світу мультимедіа. Так, 20% родин у США не мають у своїх квартирах навіть телефону, а 70% родин штату Нью-Йорк не мають персонального комп'ютера [3].

За задумом німецьких промислових кіл, до початку XXI ст. 40% родин у ФРН повинні були мати у своєму розпорядженні комп'ютер і модем. Однак, незважаючи на оптимістичні прогнози, виявилось неможливим підключити до комп'ютерних мереж настільки велику кількість абонентів. Райдужні прогнози швидкого розвитку мультимедіа, поширювані засобами масової інформації, є лише добрими побажаннями менеджерів комп'ютерних фірм. Ще немає надійної техніки, необхідної для обслуговування комп'ютерних мереж великої ємності тощо. Навіть К. Штоль, у минулому один з найпалкіших ентузіастів створення нових комп'ютерних інформаційних систем, 15 років по тому відгукнувся про очікування пов'язані з надіями на швидке розширення Інтернету як про "зовсім нереалістичні", хоча він і не назвав їх, на відміну від Й. Вайценбаума, модним безумством [1]. В економічно передових країнах розвивається так звана нова економіка, характерними рисами якої є значне збільшення продуктивності праці та інновативності, посилення ролі інформації та знання для поліпшення якості життя кожної людини.

Справді, ми стали свідками того, як під впливом інформаційних технологій постає економіка, найважливішим активом якої є не матеріально відчутні ресурси – товари, сировина, робоча сила, устаткування, а щось "невловиме" – інтелект, інформація, знання. Однак благами цієї економіки поки ще може користуватися тільки невелика частка населення Землі. З одного боку, інтелектуальна еліта й аналітики обговорюють перспективи глобального інформаційного суспільства; експерти вражаються масштабами капіталізації ринку компаній, що працюють у галузі ІКТ; акції компаній мобільного зв'язку перепродаються за величезні кошти. З іншого боку, третина населення планети не має доступу до найпростішого телефону. Так,

за наявними даними на початку XXI ст. 80% людей у світі жодного разу не користувалися телефоном і 93% не використовували комп'ютер [7]. А багато населених пунктів, регіонів, а часом і цілі країни не мають ресурсів для задоволення елементарних потреб своїх громадян в освіті й охороні здоров'я. Збільшується розрив у сфері розвитку і використання інформаційних технологій між розвинутими країнами й іншим світом, між різними прошарками населення усередині країн – багатими й бідними, молодими та людьми старшого віку, здоровими й інвалідами тощо.

Від цифрової нерівності потерпають і люди, переважно молоді, вихідці з країн, що розвиваються, які здобули освіту на Заході, а також достатні знання та навички, щоб жити в умовах інформаційного суспільства. Однак знайти належне застосування своїм знанням як на батьківщині, так і в "інформатизованих економіках" Заходу вони не можуть. Та навіть, коли таким фахівцям вдається влаштуватися на роботу, вони почуваються незатишно в незвичному соціокультурному середовищі, що нерідко спонукає їх на протест проти світопорядку розвинутих країн Заходу. Не випадково більшість членів "Аль-Каїди" є представниками забезпечених верств населення ісламських країн у віці від 24 до 29 років, що мають, незважаючи на високий рівень освіти, отриманий у навчальних закладах Заходу, низький соціальний статус.

Тривожною особливістю нинішнього стану "цифрової нерівності" є те, що не спостерігається ознак реального подолання гігантської прірви між країнами – лідерами розвитку інформаційних технологій і країнами-аутсайдерами. Навпаки, цей розрив посилюється.

IV. Висновки

Отже, аналізуючи причини цифрової нерівності, можна виокремити такі: нерівноцінність використання можливостей ІКТ; нерівноцінний розподіл переваг, що надають ІКТ, між країнами та регіонами; неоднаковий доступ до знань у сфері ІКТ на рівні країн, регіонів та

груп населення; нерівний доступ до ІКТ між верствами населення; недоступність ІКТ для певних етнічних груп через традиції; формування "е-номенклатури"; непорівнянність доходів населення та вартості телекомунікаційних послуг; дисбаланс інвестицій у сферу ІКТ; розбіжність у преференціях для різних прошарків населення, спрямованих на стимулювання використання ІКТ; технічні проблеми із забезпечення повного спектра послуг у країні або регіоні; нерозвинутість певних видів послуг (у країнах, що розвиваються, переваги віддаються електронній пошті внаслідок високої вартості широкопasmового зв'язку); брак гнучкого законодавства у сфері ІКТ та податкових пільг у певних країнах та регіонах.

Цей науковий напрям досить цікавий та недостатньо досліджений, що є нагальною потребою для подальшого дослідження проблеми.

Література

1. Вайнштейн Г. Интернет как фактор общественных трансформаций. / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. – 2002. – № 7. – С. 16–27.
2. Герман К. Политические перепутья при движении к глобальному информационному обществу / К. Герман // Социс. – 1998. – № 3. – С. 72.
3. Згуровский М. Общество знаний и информации – тенденции, вызовы, перспективы / М. Згуровский // Зеркало недели. – 2003. – 24 мая.
4. Иноземцев В.Л. Технологический прогресс и социальная поляризация в XXI столетии / В.Л. Иноземцев // Политические исследования. – 2000. – № 6. – С. 28–29.
5. Все про політичний менеджмент і соціальну психологію [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.politik.org/ua>.
6. Экспертиза идеи и практики автоматизации [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru>.

Педак І.С. Інформаційна нерівність у соціальних системах як соціально-політичний чинник

Анотація. Дослідження переваг інформаційного суспільства – інтернетизації, інформатизації та віртуалізації та проблем, які виникають у міру становлення нового суспільства.

Ключові слова: інформаційне суспільство, інформатизована економіка, соціальна й інформаційна нерівність, цифровий розрив.

Педак И.С. Информационное неравенство в социальных системах как социально-политический фактор

Аннотация. Исследование преимуществ информационного общества – интернетизации, информатизации, виртуализации и проблем, возникающих по мере становления нового общества.

Ключевые слова: информационное общество, информатизированная экономика, социальное и информационное неравенство, цифровой разрыв.

Pedak I. Information inequality in social systems as social and political factor

Annotation. Investigation of advantages of the information society – internetization, information technology, virtualization and problems as the formation of a new society.

Держава та регіони

Key words: *the information society, computerized economy, social and information inequality, digital divide.*

УДК 351.773

**ФУНКЦІОНАЛЬНА РОЛЬ НАУКИ
В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ
(ЗА МАТЕРІАЛАМИ ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ)**

Радиш Я.Ф.

доктор наук з державного управління, професор
Національна академія державного управління при Президентові України

Поживілова О.В.

кандидат педагогічних наук
заступник начальника відділу медичних і аграрних наук
ВАК України

*Сполучені Штати Америки виділяють на науку багато грошей
не тому, що ми багаті, але ми багаті тому,
що виділяємо на науку багато грошей*
Рональд Рейган, президент США 1981–1989 рр.

*У Сполучених Штатах сьогодні чотири пріоритети:
наука, наука, наука і наука.*
Ненсі Пелосі, спікер Конгресу США, 2009 р.

*Однією з найсерйозніших, не виключено – головною, перепорою
на шляху розвитку нашої держави є хронічне нерозуміння
її керманічами, а заодно й усім українським суспільством,
ролі та місця науки в сучасному світі.*
Вадим Локтєв, академік НАН України [12]

I. Вступ

Наш час називають епохою науки², що зумовлено не тільки глибокими перетвореннями, які переживає сьогодні сама наука, а й тими змінами, зростанням ролі, які вона відіграє в житті та розвитку сучасного суспільства. Саме тому дослідження питань, що належать до сутності науки, її світоглядних і методологічних основ, ролі, зумовленої вимогами сучасності, набувають особливої актуальності [2]. З другого боку, актуальність досліджуваної проблеми значною мірою посилюється ще й тим, що нові наукові знання сьогодні є одним з найважливіших індикаторів, що відображає зміни, пов'язані з утвердженням нового типу наукового світоосвітлення, участю науки в пошуках нових світоглядних орієнтирів і нових стратегій цивілізованого розвитку [4, с. 113; 5].

Як відомо, останніми роками наука докорінно змінила життя людини й суспільства в цілому. Більше того, те, що нам здається сьогодні звичайним і необхідним, було б

абсолютно неможливим без науково-технічних досягнень. У контексті викладеного вище, автори повністю поділяють думку тих дослідників, які стверджують, що не буде перебільшенням висновок про те, що життя людини в суспільстві великою мірою залежить від функціонування і стану наукових знань [6, с. 294]. При цьому варто нагадати, що науковий бюджет США становить 3% ВВП, Китаю – 2%, Росії – понад 1%, України – 0,4% [8]. А суспільству сьогодні потрібна інтелектуально розвинута особистість, базовими компонентами духовного світу якої стануть саме фундаментальні знання і придатність до самоосвіти в контексті масиву інформації, що постійно зростає [1; 9].

II. Постановка завдання

Мета статті – привернути увагу дослідників системи управління охороною здоров'я України до осмислення світоглядних проблем, породжених значенням феномена наукового знання в реформуванні управління медичною сферою.

III. Результати

Україна стала першою серед країн пострадянського простору, де була запроваджена нова галузь науки “Державне управління”, яка покликана забезпечити супровід

² Наука – це високоспеціалізована діяльність людини з виробництва, спеціалізації та перевірки знань з метою їх високоефективного використання. Наука – це знання, що досягли оптимальності за критеріями обґрунтованості, точності та продуктивності [2, с. 132].

економічних, соціальних та політичних реформ у процесі розбудови молодшої незалежної держави [7]. При цьому, слід наголосити на тому, що широкий дослідницький інтерес до проблем державного управління в Україні взагалі збігається в часі з активним дослідженням різних аспектів державного управління сферою охорони здоров'я [3]. Однак, як свідчить здійснений нами комплексний аналіз 105 успішно захищених впродовж 1998–2010 рр. дисертаційних досліджень із чотирьох галузей науки ("Державне управління", "Економіка", "Медицина" (соціальна медицина, медична та біологічна інформатика й кібернетика) та "Юридичні науки") – усі кваліфікаційні наукові праці присвячені дослідженню прикладних аспектів управління охороною здоров'я, тобто пов'язані з конкретними розробками шляхів виведення медичної галузі з тривалої системної кризи. Правда, як виключення, серед великої кількості проаналізованих нами досліджень, слід назвати монографію О.А. Федька, в якій вперше особливу увагу приділено дослідженню здоров'я у системі цінностей сучасного українського суспільства та комплексно висвітлено й проаналізовано проблеми теорії та практики державного управління охороною здоров'я, показано можливості структурних перетворень у сфері охорони здоров'я через управлінський вплив на формування та збереження здоров'я населення з урахуванням ціннісно-світоглядної трансформації українського суспільства [11]. Аналізоване вище дослідження, на наше глибоке переконання, належить до наукових праць, які сприяють накопиченню інтелектуального капіталу³, інакше кажучи, забезпечують виконання наукою двох надзвичайно важливих функцій – пізнавальної та світоглядної [2, с. 146].

На нашу думку, заслуговують на увагу твердження автора аналізованої нами монографії про те, що на сучасному етапі розвитку теорії управління охороною здоров'я обмеженість ролі охороннооздоровчої галузі у формуванні статусу здоров'я населення вже повністю усвідомлена. Як показує досвід економічно розвинутих країн, досягнення високого рівня здоров'я населення – це тривалий складний процес, який відбувається на індивідуальному, колективному і соціальному рівнях та зачіпає базові основи суспільства та способи розподілу ресурсів. Важлива роль у процесі формування якісно нової моделі системи охорони здоров'я

України належить формуванню відповідних цінностей, що автор монографії зараховує до ключових щодо ставлень та поведінки щодо здоров'я. Саме тому, в управлінському контексті розуміння формування взаємодії базових ціннісних орієнтацій визначає можливість регулювання поведінки у соціально бажаному напрямі. Ґрунтуючись на результатах своїх досліджень О.А. Федько робить висновок про те, що розуміння трансформації життєвих цінностей індивіда та зміни її зв'язку зі статусом здоров'я в процесі суспільного розвитку може сприяти усвідомленню механізмів державного управління щодо формування ціннісних орієнтацій та поведінкових стереотипів здорового способу життя в контексті сучасних суспільних перетворень в Україні [11, с. 317, 369]. При цьому автором доведено, що з точки зору суспільного розвитку на різних його етапах сила впливу кожного з процесів різна. Демократизація змінює рівень суб'єктивного контролю, відкриваючи шлях до розширення свободи вибору та відмови від традиційних цінностей, але цей процес є історично скінченим і при досягненні певного рівня демократії втрачає свою креативну дію. Досягнення добробуту й економічної рівності, знецінюючи життєві стратегії виживання, актуалізує прагнення до самореалізації, що є потужним позитивним викликом для індивідуальної психологічної установки на цілеспрямовану дію. Але з подальшим зростанням добробуту і цей чинник суб'єктивного контролю втрачає силу.

Важливим результатом аналізованого нами дослідження потрібно вважати доведення зростання ролі життєвих цінностей у формуванні ставлень і переконань та реалізації поведінки стосовно самозбереження зі зниженням рівня соціального й соціально-економічного розвитку. Резерв поліпшення суб'єктивного самопочуття українців у результаті трансформації індивідуальних ціннісних орієнтацій може становити від 1,9% (за сценарієм колишніх соціалістичних країн Східної Європи) до 3,1% (за сценарієм розвинутих країн Європи). Враховуючи доведений у процесі багатьох досліджень тісний прямий зв'язок самооцінки здоров'я із середньою тривалістю життя, розробка ефективних управлінських механізмів реалізації програм різних рівнів з модернізації ціннісних орієнтацій українців може позитивно вплинути на демографічну ситуацію в Україні [11, с. 372].

Структурні моделі формування цінностей стосовно охорони здоров'я у зв'язку з базовими цінностями, побудовані автором аналізованої вище монографії, зображені на рис. 1–3.

³ Інтелектуальний капітал – це не просто сума пошукових зусиль окремих особистостей, це складний багаторівневий феномен. Він потребує постійної підтримки з боку суспільства й держави, дієвої турботи про статус науки [10].

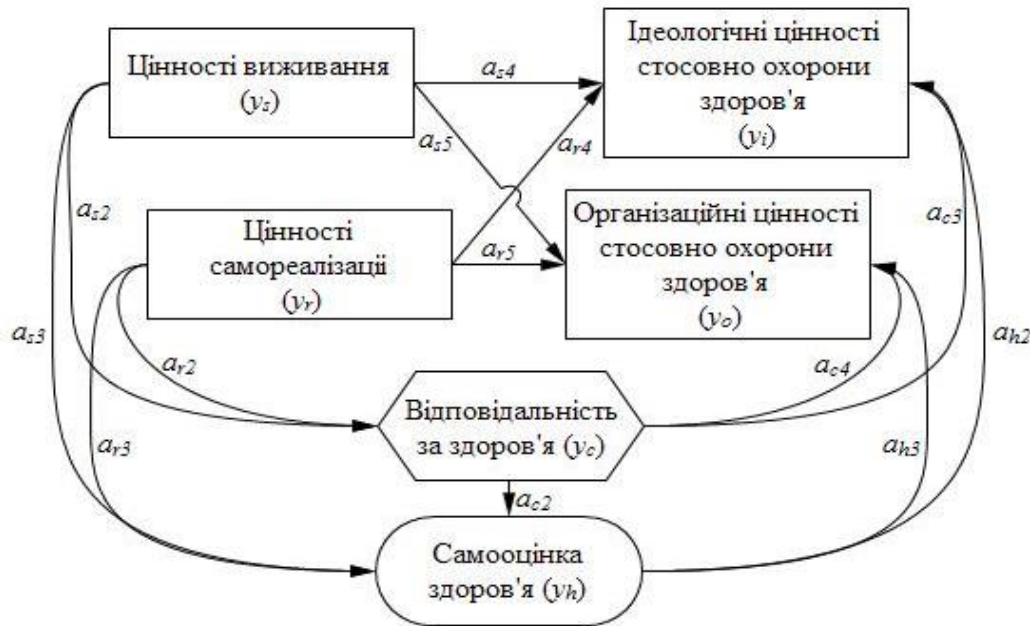


Рис. 1. Структурна модель формування цінностей стосовно охорони здоров'я у взаємозв'язку з базовими цінностями та суб'єктивними оцінками здоров'я

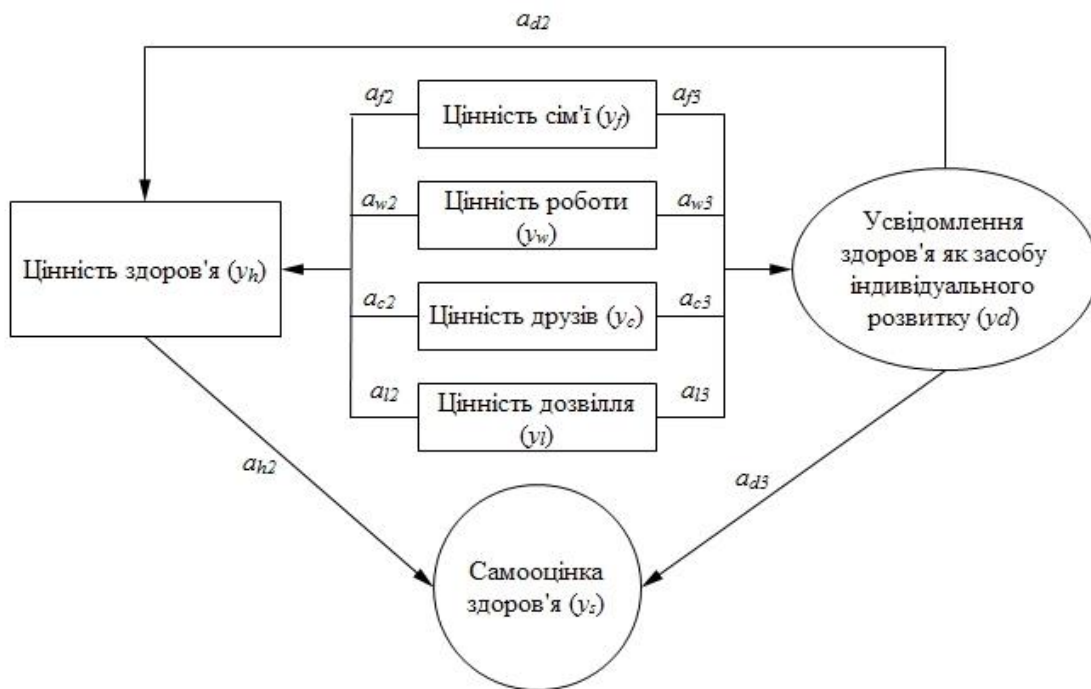


Рис. 2. Структурна модель формування самооцінки здоров'я під дією системи базових цінностей та усвідомлення здоров'я як засобу індивідуального розвитку

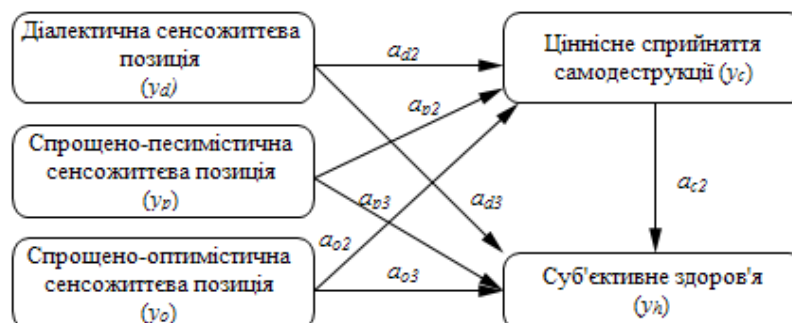


Рис. 3. Структурна модель впливу індивідуальних екзистенційних цінностей на суб'єктивне здоров'я

IV. Висновки

1. Обґрунтовано, що останніми роками наука докорінно змінила життя людини й суспільства в цілому. Знайшла підтвердження думка багатьох дослідників про те, що існування людини в суспільстві сьогодні значною мірою залежить від функціонування і стану наукових знань.

2. Аналіз наукових праць українських дослідників, у яких теоретично осмислюються шляхи подальшого розвитку системи державного управління охороною здоров'я, дає підстави стверджувати, що вони в основному присвячені окремим проблемам прикладного значення, тобто вирішують важливі питання сьогодення, які пов'язані в основному з виявленням шляхів виведення здоровоохоронної галузі України з тривалої системної кризи. Фундаментальні ж дослідження, які з'орієнтовані на отримання нових знань та виявляють стратегії цивілізованого розвитку, поки що залишаються поза увагою науковців.

3. Показано, що теоретичні дослідження структурних перетворень у здоровоохоронній сфері через управлінський вплив на формування та збереження здоров'я населення з урахуванням ціннісно-світоглядної трансформації українського суспільства можуть стати важливою складовою сучасної соціальної парадигми нашої держави. В її основу має бути покладено розуміння того, що охорона здоров'я – не збиткова сфера, а пріоритетна та найбільш перспективна. Адже сьогодні інвестиції в людину, її потенціал набувають стратегічного значення, оскільки збереження і зміцнення здоров'я населення України є однією з найважливіших внутрішніх функцій держави.

4. Виявлено, що одним із головних резервів підвищення ефективності взаємодії населення і закладів охорони здоров'я в Україні може бути інтенсивний розвиток галузі в напрямі пацієнт-орієнтованості. У цьому контексті важливою функцією державного управління охороною суспільного здоров'я слід вважати забезпечення міжсекторальної співпраці при розробці управлінських рішень стосовно персоналізації процесів діагностики та лікування.

Література

1. Андрущенко В.П. Роздуми про освіту: статті, нариси, інтерв'ю / В.П. Андрущенко. – К. : Знання України, 2005. – 804 с.
2. Барвинский А.А. Функциональная роль науки / А.А. Барвинский // Наука и образование: современные трансформации : монография / Ин-т философии им. Г.С. Сковороды НАН Украины. – К. : ПАРАПАН, 2008. – С. 127–148.
3. Буравльов Л. Проблеми державного управління системою охорони здоров'я

в дисертаційних дослідженнях українських авторів (1998–2007 рр.) / Л. Буравльов, Н. Мезенцева, Я. Радиш // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки “Державне управління” в Україні: від теорії до практики : зб. матер. симп. за міжнар. участю / [за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Семіна, С.В. Загороднюка]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 95–98.

4. Горбатюк Т.В. Парадокси фрідманівської та постфрідманівської парадигми в сучасному науковому свідогляді / Т.В. Горбатюк // Наука и образование: современные трансформации : монография / Ин-т философии им. Г.С. Сковороды НАН Украины. – К. : ПАРАПАН, 2008. – С. 113–126.
5. Кравченко О.М. Истинность и герменевтическое пространство науки XXI века. Современная космофизика / О.М. Кравченко // Наука и образование: современные трансформации : монография / Ин-т философии им. Г.С. Сковороды НАН Украины. – К. : ПАРАПАН, 2008. – С. 60–89.
6. Лебедь А.Е. Мировоззренческий потенциал науки XXI века / А.Е. Лебедь // Наука и образование: современные трансформации : монография / Ин-т философии им. Г.С. Сковороды НАН Украины. – К. : ПАРАПАН, 2008. – С. 293–306.
7. Лисенко Л.І. Тенденції державного регулювання підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів з державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Л.І. Лисенко. – К., 2010. – 20 с.
8. Локтев В. Без науки держава не має майбутнього / В. Локтев // Дзеркало тижня. – 2010. – № 42 (822). – С. 1, 11.
9. Наумкина Е.А. Информационное общество и модернизация образования / Е.А. Наумкина // Наука и образование: современные трансформации : монография / Ин-т философии им. Г.С. Сковороды НАН Украины. – К. : ПАРАПАН, 2008. – С. 267–280.
10. Патон Б. Наша робота стане важливим кроком у єднанні потенціалів влади та української інтелектуальної еліти / Б. Патон // Вісник національної академії наук України. – 2003. – № 4. – С. 6–7.
11. Федько О.А. Перспективи управлінського впливу на формування та збереження здоров'я населення з урахуванням ціннісно-світоглядної трансформації українського суспільства в умовах соціальної нестабільності : монографія / О.А. Федько. – К. : НАДУ, 2010. – 384 с.
12. “Дзеркало тижня”. – 2010 – № 42 (822). – 13–19 листопада. – С. 1, 11.

Радиш Я.Ф., Поживілова О.В. Функціональна роль науки в забезпеченні розвитку системи державного управління охороною здоров'я України (за матеріалами літературних джерел)

Анотація. *Статтю присвячено з'ясуванню функціональної ролі науки в забезпеченні розвитку системи державного управління охороною здоров'я України.*

Ключові слова: *наука, функціональна роль, охорона здоров'я, розвиток, система державного управління.*

Радиш Я.Ф., Поживилова О.В. Функциональная роль науки в обеспечении развития системы государственного управления охраной здоровья Украины (по материалам литературных источников)

Аннотация. *Статья посвящена уяснению функциональной роли науки в обеспечении развития системы государственного управления здравоохранением Украины.*

Ключевые слова: *наука, функциональная роль, здравоохранение, развитие, система государственного управления.*

Radish Ya., Pojivilova O. The functional role of science in the support of the development of the Ukraine healthcare system (on the literature's materials)

Annotation. *In this article the functional role of science in the support of the development of the Ukraine healthcare system is considered.*

Key words: *science, functional role, healthcare, development, system of public administration.*

УДК 351.84

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Халецька А.А.

доктор наук з державного управління, доцент
Донецький державний університет управління

Маштакова О.М.

начальник головного управління взаємодії з політичними партіями,
зі справ національностей та релігії Донецької облдержадміністрації

I. Вступ

Після проголошення незалежності України перехід від патерналістської до ринкової моделі соціально-економічного розвитку розпочався без попередньої розробки концептуальних основ державної політики соціального захисту населення, стратегії і тактики державного регулювання соціальних процесів. Унаслідок швидких змін соціальної структури населення відбулось стрімке розшарування на багатих і бідних. Стан макроекономічної нерівноваги, що періодично повторювався, потребував вироблення та прийняття адекватних управлінських рішень з боку держави. Намагання виправити ситуацію призвело до перегляду системи соціального захисту в напрямі збільшення різноманітних виплат, пільг, допомог, але відбулося без урахування економічних можливостей їх здійснення. У зв'язку із цим вирішення наукової проблеми формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій набуває все більшого значення та потребує теоретико-методологічного та прикладного обґрунтування перехідної моделі соціального захисту населення в Україні з метою активізації ефективних методів та механізмів державного управління. Соціальний захист населення у цьому контексті розглядається як елемент довгострокової загальнонаціональної стратегії розвитку.

Важливим напрямом досліджень у визначенні концептуальних засад трансформації соціальної сфери України та основ державної регіональної політики, політики соціального захисту стали наукові праці В.Г. Бодрова, Г.К. Губерної, Н.Г. Діденко, В.І. Куценко, Е.М. Лібанової, Л.М. Ліпіч, Ю.В. Макогона, Н.Р. Нижник, О.Ф. Новікової.

Водночас існують досить суперечливі погляди щодо визначення організаційно-економічних заходів держави з підвищення доходів, життєвого рівня та соціального захис-

ту населення в умовах соціально-економічних трансформацій національної економіки.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення напрямів формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій.

III. Результати

На підставі творчого засвоєння та узагальнення напрацювань вітчизняних учених у галузі управлінської науки зроблено висновки, що соціальною "ціною" переходу України від патерналістської до ринкової моделі стало руйнування попередньої системи та фактична відсутність нової. Порівняння зазначених підходів подано в табл. Тенденції до послаблення ролі держави в процесі її перебудови призвели до кризи самої державності, а саме: фактичної втрати регулюючого впливу держави як на характер і динаміку економічних процесів, так і на суспільне життя в цілому. Зростання частки витрат на соціальну сферу призвело до значного переобтяження державного бюджету. В умовах виходу зі світової фінансової кризи, коли кількість нужденних збільшується, а економічні можливості держави зменшуються, застосування такого принципу здебільшого ускладнюється. Існуюча система соціального захисту населення виступає не як додаткове джерело та стимулятор суспільного розвитку, а як дестимулятор, через переважання патерналістського, а не продуктивного підходу до неї з боку держави.

При цьому механізми саморегулювання в економіці та суспільстві не спрацьовують. Усі фактори та елементи, що становлять функціонально спроможну ринкову економіку, а саме – конкуренцію дій та результатів як інструмент координації, практично відсутні.

В умовах соціально-економічних трансформацій потребує розробки та впровадження Концепція державної політики соціального захисту населення на засадах комплексного підходу щодо витрат і вигод дер-

жавної політики, відповідно до якої система соціального захисту може розглядатися як "продуктивний фактор". Сутнісні ознаки за-

значеної політики визначатимуться через урахування взаємодії та врегулювання соціальної та економічної складових.

Таблиця

Порівняння патерналістської та ринкової моделі соціально-економічного розвитку

Складові моделі	Патерналістська модель	Ринкова модель
Мета	Досягнення високого рівня соціального вирівнювання	Укоріненість в індивідуальній і суспільній свідомості відчуття високої особистої відповідальності за своє соціальне благополуччя і ставлення до держави не як до єдиного джерела соціальних благ, а як до гаранта своїх прав і свобод
Принципи	Державної відповідальності за соціально-економічне становище громадян; плановості; рівності в споживанні матеріальних і соціальних благ й послуг; їх загальнодоступності	Державної відповідальності за збереження лише мінімальних доходів громадян і за благополуччя найбільш слабких і знедолених верств населення, максимального стимулювання створення й розвитку в суспільстві різних форм недержавної соціальної політики, опосередкованої участі держави в реалізації соціальної політики
Фінансування	Адміністративні та фінансові важелі: кошти держбюджету та бюджетів державних підприємств	Організаційно-правова інституціоналізація недержавних фінансових потоків у соціальну сферу, через розвиток усієї ринкової інфраструктури, що забезпечує необхідний рівень доходів населення, що працює

Україна конституційно визнала себе державою із соціально орієнтованою економікою. Водночас у державі досі відсутні концепція та стратегія, що адекватним чином визначають особливості сучасного етапу соціально-економічних трансформацій, зокрема в забезпеченні соціального захисту населення. Виявляють свою неефективність апробовані методи державного управління сектором соціальної безпеки через посилення суперечностей між системами забезпечення безпеки та суспільними відносинами, результатом чого є наявність змістових дефектів чинної моделі соціального захисту населення. Запобігання найвагомішим загрозам соціальної безпеки можливе за умов консолідації держави, приватного бізнесу, суспільства, розвитку громадських організаційних форм соціального захисту населення, розширення основ економічної діяльності відповідних установ. На нашу думку, регулятором рівноваги соціальної та економічної складових державної політики соціального захисту населення стає рівень розвитку громадянського суспільства і ступінь участі неприбуткових організацій у залученні до розробки та реалізації різноманітних програм і проектів, при сильному централізованому управлінні.

Перехідна модель соціального захисту є прогресивною, оскільки базується на приватному інтересі, приватній власності, функціонує на засадах конкуренції ринкових відносин, поєднує соціальні гарантії та економічний примус, ринкові механізми та державне регулювання, свободу індивіда, упорядкованість і організованість суспільного життя. Формування механізмів соціального захисту має відбуватися не на основі державної добродійності, а як сукупність державних гарантій, що надаються кожному й забезпечують дотримання прав людини.

У широкому розумінні соціальний захист визначається як соціальний інститут, метою якого є вирішення відповідних соціальних та економічних проблем всіх громадян, запобі-

гання виникненню таких проблем, а у вузькому – це, насамперед, надання допомоги окремим категоріям громадян, які через втрату працездатності, відсутність роботи або з інших причин не мають достатніх коштів для задоволення своїх життєво важливих потреб і потреб непрацездатних членів сім'ї. Соціальний захист населення є динамічною (солідарною, державно-регіональною, багатофункціональною, багаторівневою) системою підтримки індивідуальної й суспільної стабільності (рівноваги), елементами якої виступають гарантії, ресурси, механізми, інструменти, інституції. При порушенні цієї рівноваги активізується дія механізмів соціального захисту на відстежуваний соціально-економічний стан. Потребують також удосконалення методологічні підходи щодо формування державної політики соціального захисту населення відповідно до ускладнення завдань державного регулювання соціальної сфери, яку в сучасній інтерпретації визначено як сукупність галузей, програм і заходів, спрямованих на досягнення соціальних цілей та результатів, що покликані підвищити суспільний добробут і поліпшити якість життя населення.

Проте не тільки розвиток соціальної сфери, а й соціальної інфраструктури в Україні проходить дуже складно, що пояснюється нестачею ресурсів та відсутністю належної соціально-економічної результативності від діяльності органів соціального захисту населення. Реальна практика функціонування системи соціального захисту населення свідчить про необхідність системної реалізації принципу державності, недодержання якого унеможливило б самостійне забезпечення ефективного перевиробництва. Регулюючі функції держави повинні відповідати етапам циклу формування політики соціального захисту населення: ініціюванню – визначенню суспільних проблем та цілей політики; формуванню – її розробці та легітимації; реалізації та моніторингу; оці-

Держава та регіони

нюванню та регулюванню відповідно до превентивного, реагуючого та кризового підходів до вироблення політики з виокремленням функцій надання соціальної допомоги і соціального обслуговування через

створення інституціональних та організаційних структур, що надають соціальні послуги громадянам. В узагальненому вигляді цикл формування політики соціального захисту населення зображений на рис. 1.

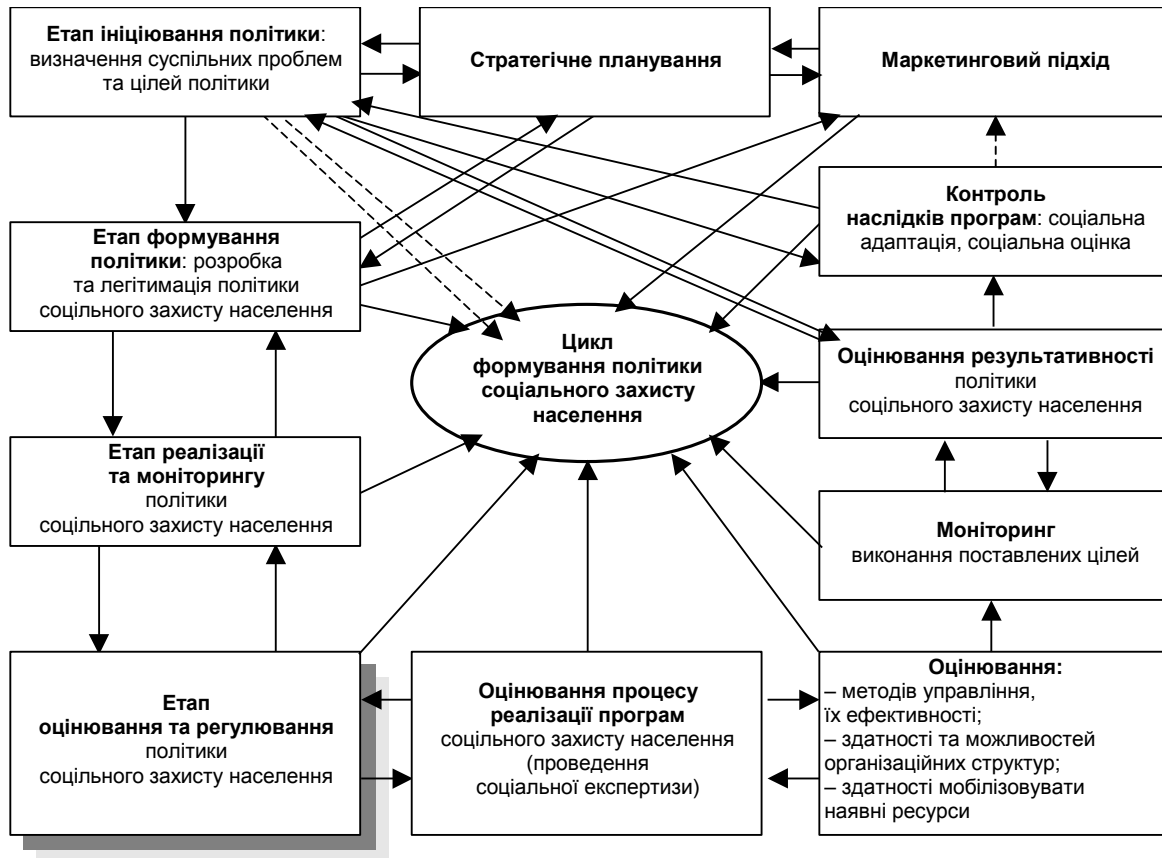


Рис. 1. Цикл формування політики соціального захисту населення

Детальний аналіз системи соціального захисту населення дав змогу виділити напрями рекомендацій та запропонувати етапи їх упровадження. Зміст аналітичних етапів зображений на рис. 2. Зміст практичного етапу полягає в розробці концепції форму-

вання відповідної державної політики. До ключових цілей практичного етапу віднесено визначення методів та оптимальних механізмів державного управління соціальним захистом населення з метою впровадження рекомендацій.

Зміст аналітичного етапу впровадження рекомендацій	
Інтегральна оцінка розвитку системи соціального захисту населення	Оцінка забезпеченості регіонів України об'єктами інфраструктури (соціального призначення, соціального захисту та фінансування соціального забезпечення)
Кластерний аналіз системи соціального захисту населення в регіональному контексті	Виявлення можливостей для формування інноваційного потенціалу, формулювання довгострокового бачення, визначення та пріоритизації ключових бар'єрів, що обмежують конкурентоспроможність соціальної сфери
Визначення пріоритетності кластерів за забезпеченістю регіонів об'єктами інфраструктури	Виділення конкурентоспроможних кластерів, визначення бар'єрів, що обмежують розвиток кластерів, пріоритетності кластерів для детального аналізу
Розвиток кластерів	Оцінка ефективності пріоритетних кластерів; застосування методу багатомірної класифікації; кластерний аналіз, виявлення ключових бар'єрів, що обмежують конкурентоспроможність кластерів, визначення пріоритетних ініціатив для підвищення їх конкурентоспроможності

Рис. 2. Зміст аналітичного етапу впровадження рекомендацій

За результатами першого кроку аналітичного етапу виявлено можливості для формування інноваційного та економічного потенціалу соціальної інфраструктури та зроблено висновок, що вона має спроможність виконувати покладені на неї державою та відображені в законодавстві функції щодо задоволення потреб населення у відповідних послугах. У процесі формування довгострокового бачення розвитку соціальної сфери потребує також переорієнтації на формування в людини особистісних потреб та якостей як головної мети постіндустріального суспільства. Як ключові бар'єри, що обмежують конкурентоспроможність соціальної сфери, по-перше необхідно зараховувати економічний спад кінця 2008 р., який унаслідок світової фінансової кризи призвів до: зменшення обсягу реальних доходів та загострення розбіжностей у їх величині для різних верств населення, звуженню кола потреб населення, послаблення й подальшого занепаду матеріально-технічної бази установ соціальної сфери. Втрата значної частини накопиченого в минулому ресурсного потенціалу створює передумови для структурних деформацій галузей соціального призначення.

Результати другого кроку аналітичного етапу показують, що за показниками забезпеченості регіонів об'єктами інфраструктури соціальної сфери існує істотний розрив між характеристиками м. Києва (вельми високий рівень розвитку) і рештою областей України.

Результати третього кроку аналітичного етапу дають змогу зробити висновок, що регіони України утворили три якісно відмінних один від одного, нерівних за розміром кластери. Визначення бар'єрів, що обмежують розвиток кластерів дає змогу зробити висновок, що вартісна оцінка економічної спроможності галузей соціального призначення є неповною, що пояснюється низьким рівнем платоспроможності населення України, нерозвинутістю системи установ соціального захисту населення на основі попиту та пропозиції соціальних послуг, неврахуванням територіальних особливостей розвитку соціальної сфери та інфраструктури. Зростання економічної ефективності має супроводжуватися відповідним зростанням соціальної ефективності. Заходи цільових програм стратегічно не повною мірою зорієнтовані на регіони, виявлено брак заходів щодо контролю за їх виконанням. До ключових бар'єрів, що обмежують конкурентоспроможність кластерів, можна віднести також той факт, що соціальна інфраструктура сільської місцевості в Україні значно відстає від міського рівня за всіма показниками. Розвиток соціальної сфери села об'єктивно вимагає виділення державного регулювання соціальною сферою сільської місцевості за

пріоритет державної політики соціального захисту населення [1].

IV. Висновки

Розглянута система обмежень зростання конкурентоспроможності системи соціального захисту населення (недостатня диверсифікація соціальної інфраструктури; нерозвинутість інфраструктури соціальної сфери; дефіцит кваліфікованих кадрів; неефективне державне регулювання та корупція) дає змогу виділити рівні проблем за ступенем значущості при визначенні стратегічних цілей і завдань державної політики, а саме: нерозвинутість інфраструктури; неефективна структура кластерів; нестача ресурсів. Тому стратегічні цілі та завдання державної політики соціального захисту населення запропоновано визначати за такими напрямками: створення та підтримка конкурентного середовища в системі соціального захисту населення; зниження частки тіньового сектора в наданні соціальних пільг; дебіюрократизація управління відповідною системою; підвищення соціальної ефективності системи соціального захисту населення відповідно до економічного зростання; модернізація соціальної сфери в сільській місцевості.

Існує необхідність перегляду пріоритетів державної політики соціального захисту населення відповідно до перехідної моделі. Для досягнення поставлених цілей та завдань необхідно відновити роль коштів, що отримуються від трудової діяльності, як основного джерела доходів населення; забезпечити мінімальні державні гарантії грошових доходів громадян; підсилити адресність соціальної підтримки громадян, які з об'єктивних причин мають низькі доходи; сприяти вирівнюванню рівня життя населення в регіонах країни з урахуванням місцевих особливостей. Пріоритетним напрямом державної політики соціального захисту населення може стати розвиток соціальної сфери в сільській місцевості. З метою поліпшення й розширення послуг, що надаються, на місцях необхідно:

- забезпечити: облік громадян, що потребують соціального захисту; соціальне обслуговування самотніх і непрацездатних громадян; опіку над повнолітніми недієздатними громадянами, які за станом здоров'я вимагають нагляду; створення в радах регулюючих комісій надання пільг, субсидій і оплати комунальних послуг; створення трудових архівів (зберігання документів із соціально-правових питань); реєстрацію трудових договорів;
- повернути до роботи в мобільному офісі працівників відділень соціально-побутової реабілітації (перукар, кравець, швець);

- забезпечити кімнати психологічного розвантаження й надання послуг пенсіонерам фізичної та психологічної реабілітації;
- розширити послуги з медичної реабілітації підопічних через стаціонарне відділення тимчасового перебування самотніх непрацездатних громадян;
- розширити надання послуг (особливо в сільській місцевості) працівниками відділення соціально-побутової реабілітації, з розпилювання і вирубування дров, обробки городів і присадибних ділянок, ремонтно-будівельних робіт, а також послуг засобами малої механізації і автотранспортом;
- доцільно на державному рівні шляхом ухвалення нових нормативно-правових актів з питань розрахунку компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих

категорій громадян замінити компенсаційні виплати на адресну грошову допомогу.

Впровадження концепції формування державної політики соціального захисту населення в межах перехідної моделі соціально-економічного розвитку забезпечить поступове витіснення елементів попередньої моделі, активізує діяльність інститутів та процесів цивілізованого господарювання, сприятиме створенню умов для інноваційного зростання.

Література

1. Халецька А.А. Контури соціальної політики держави: соціальна безпека [Електронний ресурс] / А.А. Халецька // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 2. – Режим доступу до журналу: <http://www.dy.nayka.com.ua>.

Халецька А.А., Маштакова О.М. Проблеми формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій

Анотація. У статті запропоновані підходи до вирішення проблем формування державної політики соціального захисту населення в умовах соціально-економічних трансформацій в Україні з метою активізації ефективних методів та механізмів державного управління. Соціальний захист населення в цьому контексті розглядається як елемент довгострокової загальнонаціональної стратегії розвитку.

Ключові слова: державна політика соціального захисту населення, моделі соціально-економічного розвитку, соціальна інфраструктура.

Халецкая А.А., Маштакова О.М. Проблемы формирования государственной политики социальной защиты населения в условиях социально-экономических трансформаций

Аннотация. В статье предложены подходы к решению проблем формирования государственной политики социальной защиты населения в условиях социально-экономических трансформаций в Украине с целью активизации эффективных методов и механизмов государственного управления. Социальная защита населения в этом контексте рассматривается как элемент долгосрочной общенациональной стратегии развития.

Ключевые слова: государственная политика социальной защиты населения, модели социально-экономического развития, социальная инфраструктура.

Khaletska A., Mashtakova O. Problems of formation of state policy of social protection of population in the conditions of socio-economic transformations

Annotation. In the article the approaches of solving the problem of formation of national policy of social protection of population in the conditions of socio-economic transformations in Ukraine with the purpose of activation effective methods and mechanisms of public management have been proposed. Social protection of population in this context has been investigated as the element of a long-term national strategy of the growth.

Key words: national policy of social protection of population, models of socio-economic development, social infrastructure.

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 вирішення даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

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 засвідчити 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** (20 грн 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”.