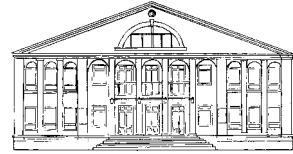


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2012 р., № 2 (38)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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. Дорофійенко, доктор економічних наук, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, професор
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. Сербогін, доктор наук з державного управління, професор
О.І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В.О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О.С. Шаптала, доктор наук з державного управління, професор
Ю.П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор
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: **Е.О. Борисенко**

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

О.О. Івченко, О.В. Колотова

Дизайн обкладинки: **Я.В. Зоська**

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

Засновник:

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

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
28 березня 2012 р., протокол № 7

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 29.02.2012.

Підписано до друку 30.03.2012.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 35-11Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2012

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Коваленко Є.О.</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ	5
<i>Матвеева О.Ю.</i> ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ.....	10
<i>Мерзляк А.В., Павелко Н.І.</i> ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ	17
<i>Олійник О.Л.</i> НАЦІОНАЛЬНА ЕЛІТА РАННЬОМОДЕРНОЇ ДОБИ МІЖ ВРЯДУВАННЯМ ТА ДЕРЖАВНІСТЮ	25
<i>Оржель О.Ю.</i> КОНЦЕПЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО, СОЦІАЛЬНОГО ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ЗГУРТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПОСТ-ЛІСАБОНСЬКОГО ПЕРІОДУ	32
<i>Педак І.С., Рижикова І.В.</i> ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАВАННЯ КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ “ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ” У ТЕОРЕТИЧНІЙ РЕФЛЕКСІЇ.....	37
<i>Сай І.А.</i> КОНЦЕСІЯ ЯК ШЛЯХ ЗБЕРЕЖЕННЯ ВЛАСНОСТІ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	43

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Аксьонов О.В.</i> СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ.....	47
<i>Боклаєв В.А.</i> ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ	52
<i>Друк В.В.</i> ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ГІРСЬКОГО ТУРИЗМУ	57
<i>Кіктенко О.В.</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ	63
<i>Кравчун О.С.</i> ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	67
<i>Кузьменко С.Г.</i> АНАЛІЗ СКЛАДОВИХ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ.....	73
<i>Леось О.Ю., Астахова О.А.</i> ДЕПОЗИТАРНІ РОЗПИСКИ ЯК СПОСІБ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ: ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН	79
<i>Маліков В.В.</i> ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ФАКТОРИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК	85
<i>Мохова Ю.Л.</i> СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	88

<i>Павленко О.О.</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РОЗРОБКИ Й ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ, МЕХАНІЗМІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ (НА ПРИКЛАДІ ПРОФЕСІЙНИХ СТАНДАРТІВ ВСЕСВІТНЬОЇ МИТНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ)	91
<i>Перебейнос О.М.</i> ЗАВДАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	96
<i>Петрушевська В.В.</i> СКЛАДОВІ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ	100
<i>Помаза-Пономаренко А.Л.</i> МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ	105
<i>Радиш Я.Ф., Андрієнко О.Я., Сорока О.Я.</i> СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ І НАУКИ НА ПРИКАРПАТТІ У ХХ СТ. (ДО ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ПРИКАРПАТТІ У ХХ СТ.).....	111
<i>Сітнікова Н.С.</i> ПІДТРИМКА ДЕРЖАВОЮ СУЧАСНОГО ЛІТНЬОГО ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ	117
<i>Толкованов В.В.</i> ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	122
<i>Тринчук С.В.</i> ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИМ ПАРТНЕРСТВОМ В УКРАЇНІ	131
<i>Харченко Г.А.</i> ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ В УКРАЇНІ	136

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Бажинова О.А.</i> КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ГРОМАДСЬКОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА	140
<i>Волик С.В.</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ЯК ЗАПОРУКА СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ	145
<i>Глуха В.В.</i> ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У РЕГІОНАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ	150
<i>Гусякова О.Ю.</i> РОЗРОБКА РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ІНДУСТРІЇ	155
<i>Карнаков І.А.</i> ОЦІНЮВАННЯ ГЕОЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ З ЄС	159
<i>Кравченко Т.А.</i> ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	164
<i>Мордвінов О.Г.</i> ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	169
<i>Ободець Я.В.</i> ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	174
<i>Пеклушенко О.М.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	178

<i>Покатасє П.С.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	183
<i>Снісаренко С.Г.</i> МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОСНОВА КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	190

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Кукін І.В.</i> ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ	195
<i>Орлов М.М.</i> МАТЕМАТИЧНА МОДЕЛЬ ОЦІНЮВАННЯ СТІЙКОСТІ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ	200

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>Казюк Я.М.</i> ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ ВИДАТКАМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ У СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ	206
<i>Кірова М.О.</i> ОКРЕМІ ПИТАННЯ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ	212
<i>Стойка А.В.</i> ПОЗАБЮДЖЕТНІ СОЦІАЛЬНІ ФОНДИ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	215

ОФІЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

МАГІСТРАТУРИ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ – ВАЖЛИВА СКЛАДОВА СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	220
ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ КАНАДСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ “РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ”	224

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:658.001.76

Є.О. Коваленко

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

У статті розкрито сутність поняття “інноваційна інфраструктура”; проаналізовано проблеми створення інноваційної інфраструктури в Україні; визначено основні напрями державної політики щодо формування інноваційної інфраструктури в Україні.

Ключові слова: державна політика, інноваційна інфраструктура, центри трансферу технологій, технопарки, бізнес-інкубатори.

I. Вступ

Інтеграція України в світове господарство та її адаптація до вимог європейської спільноти зумовлює формування нових підходів до розвитку науково-інноваційної сфери, яка комплексно об'єднує виробництво, науку, освіту, управління, фінанси, культуру та інші складові суспільного життя. Невід'ємною складовою стратегії науково-інноваційного розвитку економіки України є державна політика формування інноваційної інфраструктури, що, насамперед, ґрунтується на створенні сприятливих умов для функціонування суб'єктів інноваційної діяльності та об'єктів інфраструктури підтримки підприємництва.

Огляд наукової літератури показав, що це питання вивчають такі вчені, як: О. Амоша, В. Антонюк, В. Геєць, Н. Гончарова, А. Дегтяр, Е. Жнакіна, О. Крюков, А. Мерзляк, О. Новікова, В. Приходько, Н. Рудь, В. Семиноженко, В. Соловійов, В. Стадник, Л. Федулова та ін. У багатьох дослідженнях визначено актуальні проблеми й суперечності інноваційного розвитку, перешкоди на шляху досягнення кращих світових систем, обґрунтовано особливості та недоліки інноваційного розвитку промисловості України, але формуванню інноваційної інфраструктури приділено недостатньо уваги.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити сутність поняття “інноваційна інфраструктура”; проаналізувати проблеми створення інноваційної інфраструктури в Україні; визначити основні напрями державної політики щодо формування інноваційної інфраструктури в Україні.

III. Результати

Сьогодні одним із пріоритетних завдань державної політики в Україні є формування інституціональних механізмів та інфраструктур інноваційної моделі економіки на всіх рівнях: національному, регіональному, локальному. Базовими поняттями інноваційної економіки стають інновація, інноваційна діяльність, інноваційна інфраструктура [5, с. 60].

Міжнародний і вітчизняний досвід установ, які функціонують у сфері інноваційної діяльності, дає змогу виділити такі поняття щодо визначення інноваційної інфраструктури. Так, у Законі України “Про інноваційну діяльність” від 04.07.2002 р. № 40-IV інноваційну інфраструктуру визначено як сукупність підприємств, організацій, установ, їх об'єднань, асоціацій будь-якої форми власності, що надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності (фінансові, консалтингові, маркетингові, інформаційно-комунікативні, юридичні, освітні тощо).

Російські вчені Т. Ісмаїлов і Р. Гамідов зазначають, що інноваційна інфраструктура – організації (установи), які сприяють здійсненню інноваційної діяльності, тобто комплекс організацій (установ), що мають підлеглий і допоміжний характер, які обслуговують інновацію й забезпечують умови нормального перебігу інноваційного процесу. До складу інфраструктури входять: інноваційно-технологічні центри, технологічні інкубатори, технопарки, навчально-ділові центри та інші спеціалізовані організації [5, с. 60].

На нашу думку, інноваційна інфраструктура – це сукупність юридичних осіб, ресурсів і засобів, що забезпечують матеріально-технічне, фінансове, організаційно-методичне, інформаційне, консультаційне та інше обслуговування інноваційної діяльності.

Об'єктами інфраструктури підтримки підприємства є: бізнес-центри, бізнес-інкубатори, технопарки, лізингові центри, фінансово-кредитні установи (кредитні спілки, інші установи взаємного кредитування, кредитно-гарантійні установи), фонди підтримки підприємства, інвестиційні, інноваційні фонди й компанії, довірчі товариства, фондів та товарні біржі, інформаційно-консультативні установи, страхові компанії, аудиторські фірми [5, с. 60].

Таким чином, розвиток інноваційної інфраструктури має забезпечуватися, насамперед, створенням інноваційних підприємств (інноваційних центрів, технопарків, інноваційних бізнес-інкубаторів тощо) та утворенням кластерів, взаємопов'язаних систем, необхідних для ефективного здійснення всього циклу інноваційної діяльності – від генерації ідеї до реалізації нововведення.

Інноваційна інфраструктура зумовлює темпи (швидкість) розвитку економіки країни. Досвід розвинутих країн світу підтверджує, що в умовах глобальної конкуренції на світовому ринку неминуче виграє той, хто має розвинуту інфраструктуру створення й реалізації інновацій, хто володіє найбільш ефективним механізмом інноваційної діяльності.

Існують певні проблеми, що стримують розвиток інноваційних процесів в Україні, а саме: відсутність науково-методологічної бази формування інноваційної системи; відсутність системності в здійснюваних державою заходах щодо реалізації інноваційного потенціалу національної економіки; здійснення державного управління інноваційною діяльністю без чітко сформульованої стратегії науково-технологічного та інноваційного розвитку, інтегралу її реалізації, послідовної на виваженої зовнішньої та внутрішньої економічної політики; відсутність дієвої системи пріоритетів розвитку науково-технологічної сфери; неготовність апарату державного управління до предметної діяльності, спрямованої на інноваційний розвиток економіки; здійснення державного управління інноваційною діяльністю за галузевим принципом; нескоординованість дій суб'єктів інноваційної діяльності; недостатність фінансових ресурсів для забезпечення наукових досліджень і впровадження інноваційних розробок; інноваційна сфера нашої країни досі не стала по-справжньому привабливою для вітчизняних та іноземних інвесторів. Значною мірою такий результат пов'язаний з обмеженими можливостями держави в спрямуванні фінансових потоків на інноваційний розвиток економіки й недостатнім державним стимулюванням інноваційної діяльності [2, с. 441].

Варто зазначити, що створення інноваційної інфраструктури є однією з основних форм підтримки та активізації інноваційної

діяльності у сфері малого підприємництва. При цьому формування інноваційної інфраструктури має бути спрямоване на підтримку як початківців, так і вже існуючих суб'єктів малого підприємництва, які розробляють і використовують нові технології та нововведення науково-технічного характеру.

Інноваційна інфраструктура підтримки малого інноваційного підприємництва є сполучною ланкою між науково-технічною розробкою й виробництвом, виготовленням наукоємної продукції та її продажем. Вона є складовою системи управління інноваційними процесами в країні. Інноваційну інфраструктуру можна також визначити як сукупність підприємств, організацій та установ, видів їх діяльності, покликаних забезпечити весь ланцюг нововведень: від розробки до просування на ринку інноваційного продукту в галузі техніки, технології, організації праці та управління, націлених на сприяння суб'єктам малого підприємництва в широкому спектрі проблем і, як правило, на пільгових умовах. Метою формування інфраструктури підтримки малих інноваційних підприємств є створення найбільш оптимальних умов для їх функціонування на основі забезпечення комплексної допомоги малим підприємствам у різних напрямках.

Завдання створення в Україні інноваційної інфраструктури та її активне використання з метою сприяння інноваційному розвитку вітчизняної економіки достатньо чітко сформульовано в "Концепції розвитку національної інноваційної системи" (затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 680-р) та в Державній цільовій економічній програмі "Створення в Україні інноваційної інфраструктури" на 2009–2013 рр. (затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 р. № 447). На жаль, помітного просування в напрямі виконання цих завдань не спостерігається. Основна причина полягає в недостатньому бюджетному фінансуванні відповідних заходів. Крім того, відповідальні органи влади не сформували конкретного механізму розвитку інноваційної інфраструктури.

Для створення умов для реалізації інноваційних процесів у будь-якій сфері необхідними умовами є доступність та достовірність інформації; достатність фінансових ресурсів, у тому числі венчурний капітал; якісна та об'єктивна науково-технічна експертиза; захист об'єктів інтелектуальної власності; поширення інформації та досвіду ефекту нововведень; організація навчання й консультування кадрів, а також вирішення цілого ряду інших питань. Виходячи із цього, може бути запропонована класифікація інноваційної інфраструктури, яку можна розглядати як систему, що складається із сукупності взаємопов'язаних підсистем:

інформаційно-консультаційного забезпечення; фінансового забезпечення; науково-технічної експертизи; виробничо-технологічної підтримки; страхування фінансових ризиків за інноваційними проектами; зв'язку та телекомунікацій; сертифікації й ліцензування; маркетингу; рекламної та виставкової діяльності; патентування й захист інтелектуальної власності; підготовка та перепідготовка кадрів [9, с. 334]. Оскільки інноваційна інфраструктура є підсистемою ринкової, в її складі можна виділити аналогічні складові. Наприклад, інституційну, інформаційну, нормоутворювальну та ментальну складові, або матеріально-технічний, фінансовий, кадровий, виробничий та інформаційно-консультаційний блоки. Також на основі цього слід зазначити, що інноваційна інфраструктура містить елементи загального та специфічного призначення. Перші є загальними для всіх підсистем ринкової інфраструктури, другі забезпечують діяльність переважно інноваційної сфери. Певні установи та організації, наприклад, банки, можуть виконувати функції інноваційної інфраструктури лише частково. До елементів загального призначення можна віднести, наприклад, центри з проведення виставок та демонстрацій. Елементи спеціального призначення вимагають окремої детальної класифікації [4, с. 36].

Досвід розвинутих держав свідчить, що інноваційна інфраструктура є комплексною системою, яка слугує не лише для стимулювання безпосередньо науково-дослідної діяльності, а й засобом комерціалізації її результатів, саме тому розвиток інноваційної інфраструктури повинен ґрунтуватися на принципах системності та цілісності, тобто для повноцінного й ефективного функціонування однаково необхідними є абсолютно всі ланки. Саме з метою забезпечення такого комплексного розвитку інноваційної інфраструктури важливим є вироблення єдиної цілісної стратегії та активна участь у її реалізації як представників бізнесу, так і державних органів влади, зокрема на регіональному та місцевому рівнях [8, с. 333].

Тож державна політика щодо формування інноваційної інфраструктури в Україні має бути спрямована на використання елементів світового досвіду в цій сфері та створення реальних можливостей його використання, в тому числі встановлення оптимальної послідовності їх впровадження у вітчизняну практику.

Важливою ланкою інноваційної інфраструктури є центри трансферу технологій. У багатьох організаціях і установах України вже створені та функціонують такі центри. Проте реальний досвід їх діяльності важко поширити та використати для нарощування кількості таких центрів і підвищення якості їх роботи, оскільки на шляху їх становлення в Україні лежить низка перешкод: відсутність повного й комплексного нормативно-право-

вого забезпечення; недостатність державної підтримки у сфері фінансування та субсидування; неналагодженість взаємозв'язку між освітою, наукою, державою й бізнесом; відсутність достатнього та узгодженого інформаційного забезпечення суб'єктів інноваційного процесу у вигляді баз даних щодо існуючих наукових розробок, потреб бізнесу та суспільства, можливості фінансування досліджень, отримання грантів, програм підтримки наукових досліджень тощо [3, с. 87–88].

Для вирішення цих проблем потрібна організаційно-інформаційна підтримка (на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій) центрів трансферу технологій, які розробляються й уже розроблені в Україні, з перспективою відпрацювання основних принципів створення та функціонування відповідних центрів, з урахуванням набуття ними досвіду поведінки з інтелектуальною власністю й поступовим розвитком інноваційної інфраструктури в країні в цілому.

Державна політика створення інноваційної інфраструктури в Україні також має бути спрямована на визначення регіональних інноваційних пріоритетів технологічного розвитку виробничої сфери регіону на довгострокову й середньострокову перспективу. На цій основі, разом з Регіональними центрами, які підпорядковані центральним органам виконавчої влади (міністерств і відомств), що відповідальні за певні ланки інноваційного розвитку, можна планувати утворення бізнес-інкубаторів, технопарків і фондів підтримки інноваційного підприємництва за участю згаданих Регіональних центрів інноваційного розвитку та запроваджувати відповідні процедури утримання елементів інноваційної інфраструктури [7].

Технопарки й бізнес-інкубатори є провідними формами активізації інноваційного процесу. Технопарки є одним із найефективніших організаційно-економічних механізмів розробки та впровадження інновацій. Діяльність технопарків – це не просто звичайна комерційна діяльність. Це – ризикова діяльність, яка в кінцевому підсумку слугує інтересам не окремого підприємця, а держави в цілому, оскільки примножує її науково-технічний потенціал. Крім того, ця діяльність є фундаментом конкурентоспроможності національної економіки на досить тривалий період. Технопарки виконують не тільки суто комерційні завдання, а й реалізують найважливіші суспільні функції у вітчизняному народному господарстві. Тому цілком природно й економічно обґрунтовано, що держава повинна створювати для суб'єктів, які здійснюють таку діяльність, певний пільговий режим [1, с. 26].

Бізнес-інкубатори є носіями передової технології підтримки малого бізнесу й інновацій. Бізнес-інкубатор – це один з варіантів

організаційних форм взаємодії науки та підприємництва, що являє собою складний багатофункціональний комплекс, який забезпечує, поряд з іншим, сприятливі умови для ефективної діяльності новостворених малих інноваційних фірм, які реалізують цікаві наукові ідеї. Бізнес-інкубатори надають інноваційні послуги, до яких належать: оренда приміщень; прокат наукового й технологічного устаткування на певний період; консультації з економічних та юридичних питань; фінансові послуги; експертиза інноваційних проектів (науково-технічна, екологічна, комерційна); інформаційне та рекламне забезпечення тощо. Формування й реалізацію державної політики підтримки та розвитку бізнес-інкубаторів, як і всієї інноваційної інфраструктури, повинні забезпечувати органи державної влади та місцевого самоврядування всіх рівнів при взаємодії з науковими, суспільними союзами й об'єднаннями підприємств [6, с. 37].

Слід мати на увазі, що інноваційна інфраструктура повинна бути налаштована на реальну соціально-економічну структуру певної території, і розвиток цієї території повинен спричинити модернізацію інноваційної інфраструктури. Із цією метою слід організувати постійно діючі семінари, курси підвищення кваліфікації, тренінги для представників регіонів щодо освоєння ними нових засобів визначення регіональних інноваційних пріоритетів та їх участі в процедурах прийняття рішень щодо технологічного розвитку виробничої сфери. Також важливим напрямом у формуванні державної політики щодо створення інноваційної інфраструктури в Україні має бути розвиток інформаційно-комунікаційного середовища для підвищення управлінської культури представників органів управління, починаючи з органів місцевого самоврядування, враховуючи органи регіонального управління та залучаючи до оперативного управління представників центральних органів виконавчої влади.

IV. Висновки

Створення сприятливих умов для розвитку інноваційної інфраструктури – турбота органів державної влади. Без сильної цілеспрямованої державної політики в галузі інноваційної діяльності домогтися докорінного перелому в підвищенні конкурентоспроможності вітчизняних виробництв неможливо. Напрямами державної політики щодо створення інноваційної інфраструктури в Україні є: вироблення єдиної цілісної стратегії та активна участь у її реалізації представників бізнесу й державних органів влади; організаційно-інформаційна підтримка центрів трансферу технологій; планування утворення бізнес-інкубаторів, технопарків і фондів

підтримки інноваційного підприємництва; розвиток інформаційно-комунікаційного середовища для підвищення управлінської культури представників органів управління.

Список використаної літератури

1. Галиця І.О. Механізми функціонування технопарків та бізнес-інкубаторів / І.О. Галиця // Економіка промисловості. – 2005. – № 4. – С. 22–32.
2. Гринько Т.В. Формування інноваційної інфраструктури України як основи активізації інноваційної діяльності підприємств / Т.В. Гринько // Вісник НУ “Львівська політехніка”. Проблеми економіки та управління. – 2008. – № 628. – С. 438–442.
3. Жураковська М.Б. Особливості функціонування центрів трансферу технологій в Україні / М.Б. Жураковська // Економіка та право. – 2011. – № 2. – С. 86–91.
4. Канаєва М. Класифікація складових та елементів інноваційної інфраструктури / М. Канаєва // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2008. – Вип. 99–100. – С. 35–39.
5. Нежиборець В. Інноваційна інфраструктура: проблеми, перспективи, рішення / В. Нежиборець // Теорія і практика інтелектуальної власності : наук.-практ. журнал. – К. : Н-д. ін-т інтелектуальної власності АПН України. – 2007. – № 5. – С. 60–69.
6. Немченко А.Б. Бізнес-інкубатори в сфері сучасної державної підтримки розвитку регіональної інноваційної інфраструктури / А.Б. Немченко // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 36–42.
7. Соловійов В.П. Передумови та реалії створення інноваційної інфраструктури в Україні [Електронний ресурс] / В.П. Соловійов // Проблеми формування та розвитку інноваційної інфраструктури : матер. міжнар. наук.-практ. конф. – Л. : НУ “Львівська політехніка”. – 2011. – Режим доступу: <http://mail.finconsul.net.ua/investuvanya/konferentsiji/problemy-formuvanya-ta-rozvytku-inovatsijnoji-infrastruktury/peredumovy-ta-realiji-stvorenya-inovatsijnoji-infrastruktury-v-ukrajini.html>.
8. Шотік Т.М. Інноваційні інфраструктури країн світу / Т.М. Шотік // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Серія: Логістика. – 2010. – № 669. – С. 327–334.
9. Шуст О.А. До питання формування інноваційної інфраструктури в АПК / О.А. Шуст // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія – “Економіка, аграрний менеджмент та бізнес”. – 2010. – Вип. 154. – Ч. 2. – С. 332–341.

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2012 р.

Коваленко Е.А. Государственная политика по формированию инновационной инфраструктуры в Украине

В статье раскрыта сущность понятия “инновационная инфраструктура”; проанализированы проблемы создания инновационной инфраструктуры в Украине, определены основные направления государственной политики по формированию инновационной инфраструктуры в Украине.

Ключевые слова: государственная политика, инновационная инфраструктура, центры трансфера технологий, технопарки, бизнес-инкубаторы.

Kovalenko E. Public policy concerning innovation infrastructure in Ukraine

The article reveals the essence of the concept of “innovation infrastructure”, analyzes the problems of innovation infrastructure in Ukraine, the main directions of state policy concerning innovation infrastructure in Ukraine.

Key words: public policy, innovation infrastructure, technology transfer centers, technology parks, business incubators.

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто проблему фінансового забезпечення місцевого самоврядування з погляду теорії інституціоналізму. Визначено перспективні напрями інституціоналізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, здійснюваної в умовах децентралізації державного управління. Обґрунтовано доцільність інституційного розвитку місцевого фінансового ринку за рахунок утворення нових фінансових інституцій.

Ключові слова: інституціоналізація, місцеве самоврядування, фінансове забезпечення, інституції, місцевий фінансовий ринок, місцевий розвиток.

I. Вступ

Перехід України до побудови децентралізованих відносин між рівнями державного управління відводить органам місцевого самоврядування нову роль у розвитку територій. Вони стають основними інститутами фінансового забезпечення місцевого розвитку та суспільних потреб.

Проблема фінансування місцевого самоврядування у вітчизняній науковій думці традиційно розглядається в теорії місцевих фінансів, переважно в контексті бюджетного забезпечення.

Ґрунтовні дослідження в цьому напрямі здійснювали, зокрема, такі вчені, як: О.Д. Василик, О.Д. Данілов, Н.М. Деєва, В.В. Зайчикова, О.П. Кириленко, І.О. Луніна, В.М. Опарін, В.І. Попруга, Т.О. Савостенко, С.В. Слухай, О.О. Сунцова, В.М. Федосов.

Проте потреби сьогодення та неспроможність застарілих методів теоретичних досліджень здійснити практичний поштовх у розвиткові системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування актуалізують пошук нових підходів до вирішення окресленої проблеми. Актуальність цього дослідження зумовлена й тим, що розгляд цієї проблеми у вітчизняній науковій думці досі не здійснювався з позицій теорії інституціоналізму.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є визначення перспективних напрямів інституціоналізації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління.

III. Результати

Найбільш ґрунтовно засади інституціоналізації місцевого самоврядування на теренах української наукової думки досліджені О.Д. Лазор. В смислових межах цієї катего-

рії автором побудована система управлінських інститутів, представлена основними інститутами (зокрема, інститут виконавчих органів місцевого самоврядування, інститут фінансових основ функціонування влади, інститут загальних засад публічної самоврядної влади) та їх складовими [6, с. 13]. Основні інститути складаються з нижчих за рівнем управління складових елементів, наявність яких посилює об'єктивізацію перших. Так, О.Д. Лазор інституціоналізує публічну самоврядну владу, виокремлюючи інститут фінансових основ функціонування влади як одну з її складових.

Аналізуючи фінансове забезпечення місцевого самоврядування з позиції запропонованого О.Д. Лазор підходу, відзначимо належність цієї категорії до основного інституту місцевого самоврядування. При цьому інститут місцевого самоврядування не можна вважати основним інститутом, адже вищим за рівнем є інститут державної влади. В ієрархії управління інститут місцевого самоврядування посідає вищий щабель, ніж інститут фінансового забезпечення місцевого самоврядування, проте над першим перебуває інститут державної влади. Елементами нижчого за своїм ієрархічним рівнем у системі споріднених інститутів є місцеві фінанси, представлені бюджетами областей, бюджетами міст та бюджетами районів (рис. 1).

Подані на рисунку структурні елементи інституту фінансового забезпечення місцевого самоврядування (бюджети областей, бюджети міст та бюджети районів) розглядаються як інститут місцевих фінансів. Проте дослідження цієї категорії має здійснюватись не лише з позиції теорії фінансів, адже фінансове забезпечення місцевого самоврядування як складовий інститут місцевого самоврядування є складною категорією, пов'язаною, крім фінансів, з економічною, публічно-управлінською, виробничою й суспільною сферами.

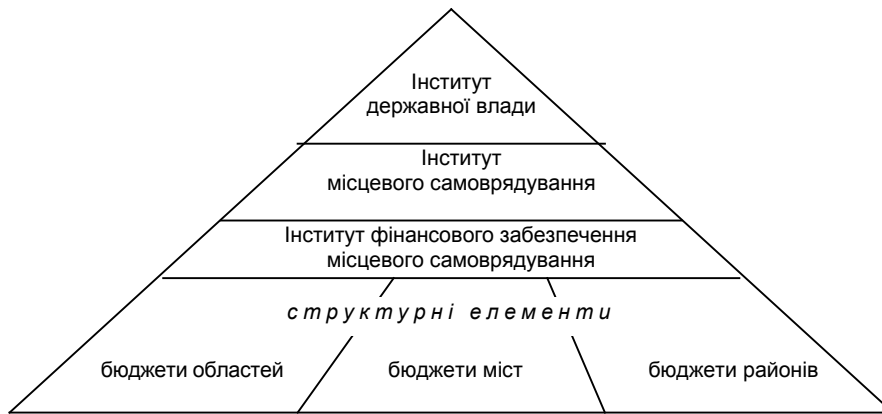


Рис. 1. Ієрархія інститутів у системі інституціонального уявлення про фінансове забезпечення місцевого самоврядування (складено на основі [1; 2, ст. 12; 4; 6, с. 13])

На наше переконання, процес інституціоналізації є еволюційним шляхом трансформації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації управління. Такого висновку доходимо, заглиблюючись у пояснення сутності категорії інституціоналізації.

Так, Ф. Капра вважає інституціоналізацію напрямом економічної думки, який дає змогу уявити економіку як систему структур, схильних до самонавчання, які у своїй сукупності становлять живий організм, здатний до еволюції [7]. О.Д. Лазор розглядає інституціоналізацію з позиції науки державного управління, уявляючи її процесом визначення й оформлення організаційно-правових структур для задоволення суспільних потреб [6, с. 13].

Таким чином, інституціоналізацію системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування можна представити процесом керованого утворення організаційно-правових, управлінських і фінансових структур, поєднаних ієрархічними зв'язками та правовими відносинами. Кероване управління процесом інституціоналізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування має здійснюватися на вищому щаблі управлінської ієрархії – органами державної влади. Необхідність утворення нових і трансформація існуючих організаційно-правових, управлінських та фінансових структур впливає з еволюційної сутності будь-якого інституту, в тому числі інституту місцевого самоврядування. Інститут державної влади, перебуваючи на верхньому щаблі ієрархії, здійснює регулятивний вплив на закріплення цих зумовлених еволюційною доцільністю структур відповідними ієрархічними зв'язками та нормативно-правовими документами.

Інституціоналізація системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування вбачається не в утворенні нових державно-управлінських інститутів, а, скоріше, у трансформації інституту місцевого само-

врядування та складового інституту його фінансового забезпечення відповідно до вимог децентралізації. На наше переконання, головною вимогою до створення системи децентралізованого державного управління є фінансова автономія інституту місцевого самоврядування. Саме тому інституціональні перетворення мають відбуватися в напрямі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, тобто в межах структурних елементів системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування – бюджетів різних рівнів.

У цій площині перебуває й завдання розширення фінансової бази місцевого самоврядування. Вузька дохідна база місцевих бюджетів – основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, не дає їм змоги повною мірою виконувати функції фінансування, формалізуючи існування інституту місцевого самоврядування як такого. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті багато років залишається стабільно незначною (рис. 2).

Як видно з рис. 2, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті вже 7 років коливається в межах 22,6–26,5%, що свідчить про низький рівень їх впливу на стан формування зведеного бюджету.

На наше переконання, розширення фінансової бази місцевого самоврядування корелює з розширенням інституційного поля інституту місцевого самоврядування. Виділяючи з категорійно-понятійного апарату інституціоналізму поняття “інститут”, акцентуємо увагу на його відмінності від поняття “інституція”. Якщо інституція являє собою “заклад, організаційне утворення” [3, с. 95], інститут – “формальні правила і неформальні обмеження, а також характеристики примусу до виконання тих і інших” [8, с. 7], “правила гри та поведінки учасників певного роду відносин” [13, с. 24]. В.В. Гриценко називає інститут образом дії, звичаєм, наказом та настановленням [4].

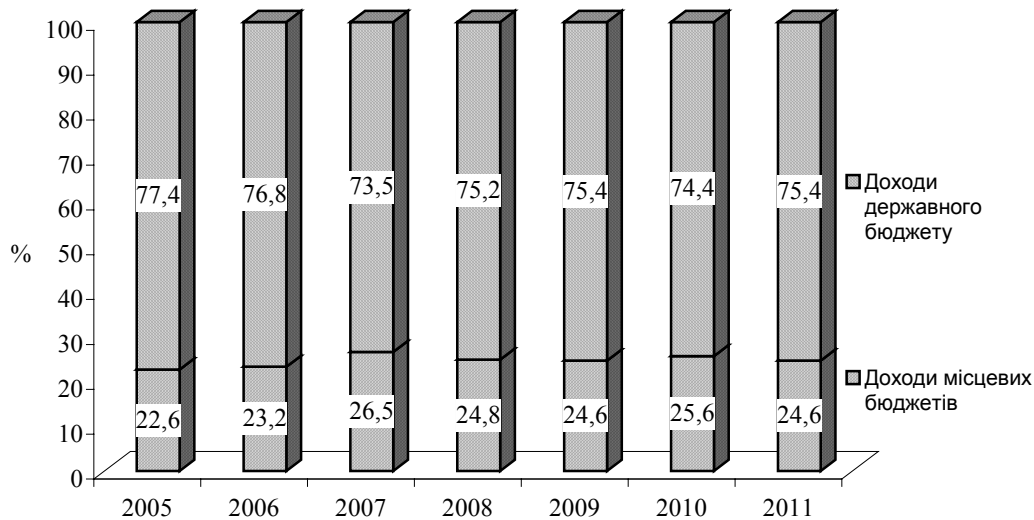


Рис. 2. Частка доходів державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті у 2005–2011 рр., % (складено на основі [11, с. 8–15])

Враховуючи необхідність такого розмежування, вважаємо, що інститут – це усталена сукупність норм та звичаїв поведінкової діяльності груп. Поняття “інститут” є ширшим за поняття “інституції”. Ці терміни не синонімічні: інституції є складовими елементами організаційної структури інститутів.

Розглядаючи питання розширення джерел фінансового забезпечення місцевого самоврядування в контексті теорії інституціоналізму, звернемося саме до цих засадничих категорій інституціоналізму: інституту та інституції. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування виступає складовим інститутом місцевого самоврядування, тобто теж може вважатися самостійним інститутом. Із наведеного визначення випливає, що інститут містить у своїй організаційній структурі відповідні інституції. Отже, інститут фінансового забезпечення місцевого самоврядування складається з установ та організацій, пов’язаних між собою відносинами у сфері фінансового забезпечення.

Суб’єктами фінансового забезпечення місцевого рівня виступають органи місцевого самоврядування. Проте сфера фінансів пов’язує їх з іншими учасниками фінансових відносин (управліннями Державної казначейської служби України, банками, підприємствами, фізичними особами). Усі ці групи учасників фінансових відносин тим чи іншим способом залучені до процесів фінансового забезпечення місцевого самоврядування: з одного боку, управління Державної казначейської служби України й банки обслуговують бюджетні відносини, з іншого – підприємства та фізичні особи є безпосередніми учасниками податкових відносин. Взаємодія цих груп учасників між собою у сфері місцевих фінансів уособлює процес реалі-

зації місцевої бюджетно-податкової політики, спрямованої на фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Отже, зазначені групи учасників слід вважати складовими інституту фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

У такому контексті розширення джерел фінансового забезпечення місцевого самоврядування лежить у площині утворення нових інституцій.

Інституційний аналіз фінансового забезпечення місцевого самоврядування видається неможливим без використання теорії ігор. Аналізуючи інституційно-організаційне середовище фінансового забезпечення місцевого самоврядування, представлене такими гравцями (інституціями), як управління Державного казначейства України, банки, підприємства та організації з позиції теорії ігор, слід констатувати звуженість ігрового поля місцевого самоврядування у сфері фінансового забезпечення. Адже в розвинутих країнах діє значно ширша та більш розгалужена система гравців, зорієнтованих на пошук можливостей фінансового забезпечення місцевого самоврядування. До інституційно-організаційного середовища фінансового забезпечення місцевого самоврядування включаються також страхові компанії, рейтингові агентства, біржі, асоціації, агенції розвитку [12]. Розгалуженість системи гравців та широта ігрового поля суттєво розширюють можливості органів місцевого самоврядування у сфері фінансового забезпечення. Діяльність розвинутої мережі державно-управлінських та фінансових інституцій, спрямована на розширення дохідної бази місцевого самоврядування, забезпечує поступовість економічного розвитку муніципальних утворень.

Доцільність розширення інституційних меж та можливостей місцевого самоврядування України зумовлена економічним занепадом українських міст, з одного боку, а з іншого – наявністю чималих досягнень і надбань зарубіжного досвіду в цій галузі, який демонструє неминучість інституційних та інституціональних змін.

Ведучи мову про інституційні та інституціональні зміни в ігровому полі місцевого самоврядування, а також в управлінні місцевим розвитком, слід наголосити на відмінній природі понять “інституційні зміни” та “інституціональні зміни”. Виходячи з визначення категорії “інституція”, під “інституційними змінами” пропонується розуміти перетворення, трансформацію правил гри та поведінкової діяльності груп, що належать до відповідної установи. Інституційні зміни у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, зумовлені еволюційним розвитком інституту місцевого самоврядування, вбачаються в трансформації управлінських відносин відповідно до потреб місцевого розвитку, зумовленого переходом до децентралізованого державного управління. Інституційні зміни, спричинені еволюцією інститутів, мають відбутися у сфері утворення нових фінансових установ – регіональних фондових бірж, муніципальних банків та страхових компаній, як це відбувалося у більшості розвинутих країн світу. Як свідчить практика розвинутих країн, інституційні зміни місцевого самоврядування відбувалися поступово та зумовлювалися потребами відповідності інститутів місцевого самоврядування кращим європейським зразкам. Інституційні зміни, скеровувані урядом, були спрямовані на вдосконалення й розвиток інституту місцевого самоврядування.

Трактування поняття інституціональних змін впливає з визначення поняття “інститут”. Якщо інститут – це усталена сукупність норм та звичаїв поведінкової діяльності груп, то “інституціональні зміни” слід визначити як перетворення, трансформацію усталеної сукупності норм та звичаїв поведінкової діяльності груп під впливом процесів розвитку.

Інституціональні зміни у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, зумовлені еволюційним розвитком інституту місцевого самоврядування, вбачаються в трансформації управлінських та фінансових інститутів відповідно до потреб місцевого розвитку. Трансформація управлінських і фінансових інститутів відбувається децентралізовано – починаючи з місцевого рівня, або централізовано – у вигляді розпоряджень Уряду. У будь-якому разі інституціональні зміни є неминучим процесом розвитку місцевого самоврядування як інституту управління.

Інституційні зміни видаються менш глобальними та масштабними перетвореннями. Їхньою метою є вдосконалення управлінської

й фінансової практики органів місцевого самоврядування та місцевих фінансових інституцій. Тому ініціатива здійснення інституційних перетворень має належати органам місцевого самоврядування, що відповідає європейській практиці децентралізованого державного управління, до якої невпинно прямує Україна.

Децентралізація державного управління висуває перед органами місцевого самоврядування завдання щодо самостійного пошуку додаткових джерел фінансового забезпечення. На наше переконання, напрям такого пошуку має підказати найуспішніша світова практика. Як засвідчив світовий досвід, органи місцевого самоврядування можуть виступати учасниками фінансового ринку, зокрема, такого його сегмента, як фондовий, та акумулювати фінансові ресурси для задоволення потреб місцевого розвитку.

Розширення інституційної складової місцевого самоврядування вбачаємо в утворенні нових фінансових інституцій – регіональної фондової біржі, муніципального банку та муніципальної страхової компанії. Світовий досвід довів, що банк та страхова компанія є надійними фінансовими посередниками у фінансовій діяльності органів місцевого самоврядування. Регіональна фондова біржа виступає майданчиком, діяльність якого спрямована на забезпечення ефективної взаємодії й реалізацію очікувань контрагентів (інститутів та інституцій). На біржі створюються всі необхідні умови для кооперації інститутів.

Зокрема, такі умови необхідні для відновлення практики випуску та розміщення облігацій місцевої позики, що довела свою доцільність у багатьох країнах світу. Створення умов для розміщення облігацій у сучасних ринкових умовах видається можливим на біржових майданчиках. Отже, розширення інституційної складової місцевого розвитку спрямоване на розширення можливостей інституту місцевого самоврядування щодо пошуку додаткових джерел фінансового забезпечення.

В умовах децентралізації управління інституційна модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування може мати такий вигляд (рис. 3).

Подана на рисунку модель складається з управлінських, самоврядних, бізнесових, громадських та фінансових інституцій, що формують, відповідно, інститут місцевого самоврядування, інституту бізнесу, громадський інститут та місцеві фінансові інститути.

Ядро моделі формує інститут місцевого самоврядування, виступаючи в умовах децентралізації державного управління координаційним центром місцевого рівня. Інститут місцевого самоврядування представлений такими інституціями, як територіальні громади, сільські, селищні, міські, обласні ради, виконавчі органи цих рад та органи самоорганізації населення [2, ст. 5].

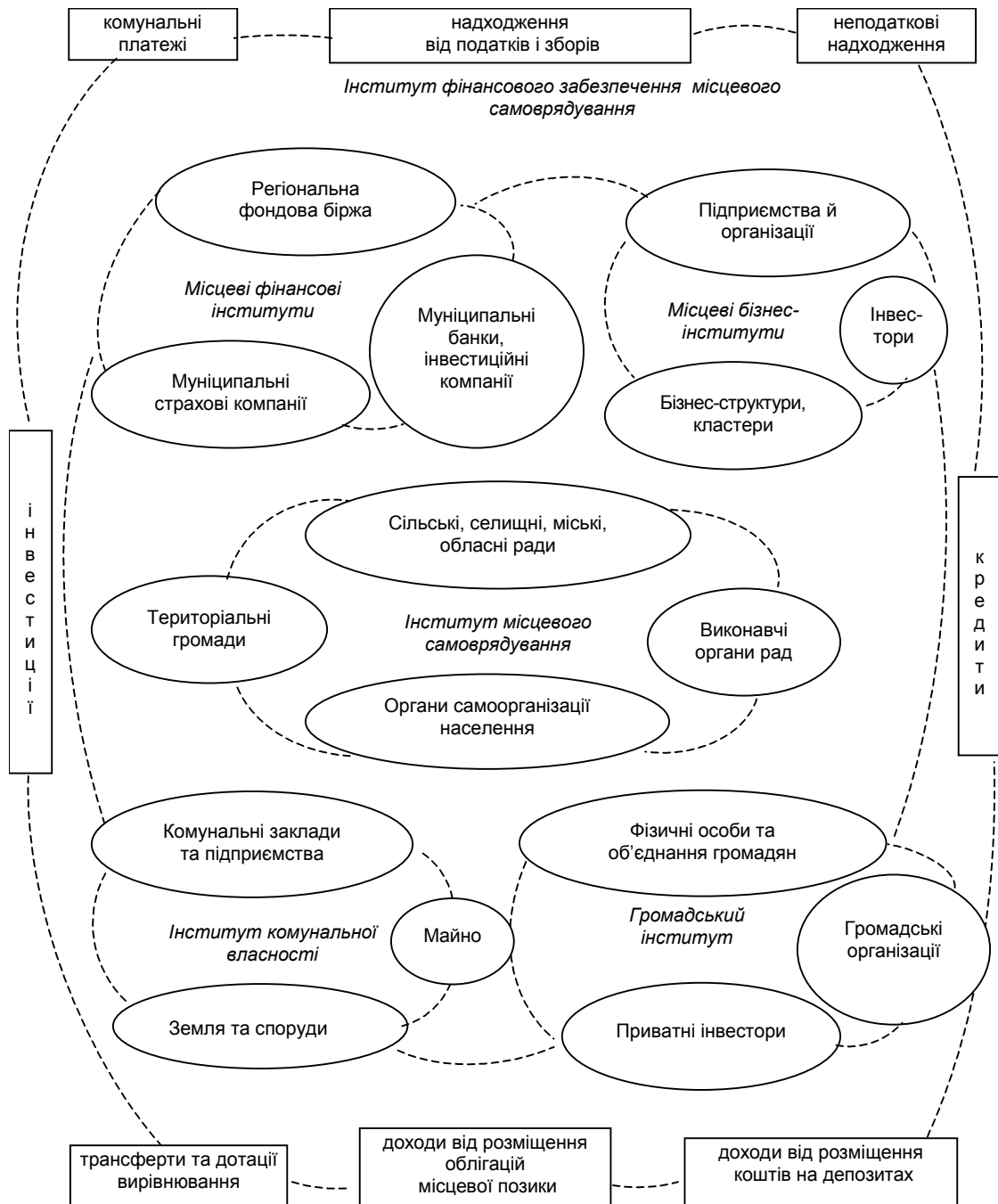


Рис. 3. Інституційна модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління (складено на основі [1; 2, ст. 2, 5; 5, с. 78; 10, с. 131])

Найважливішим елементом моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що діє в умовах децентралізації державного управління, є місцеві фінансові інститути, що беруть участь у процесі акумуляції надходжень до місцевих бюджетів. На наше переконання, слід активніше залучати до цих процесів місцеві фінансові інституції: регіональну фондову біржу, муніципальний банк, муніципальну страхову компанію. Розвиток та розширення місцевого фінансового ринку, зокрема, ринку місцевих запозичень, сприяє збільшенню та диверсифікації фінансових потоків у муніципальному утворенні,

що, у свою чергу, сприяє зміцненню інституту місцевого самоврядування.

Місцеві бізнес-інститути: підприємства, організації, бізнес-структури, кластери – формують коло інвесторів, потенційних поставальників фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Скуповуючи облігації місцевої позики, інвестори отримують стабільний прибуток. А органи місцевого самоврядування як емітенти знаходять платоспроможних покупців облігацій місцевої позики. Процеси взаємовигідної взаємодії органів місцевого самоврядування з інвесторами відкривають нові можливості для наповнення бюджетів розви-

тку місцевих бюджетів. Формування партнерських зв'язків між органами місцевого самоврядування та бізнес-колами, а також корпоратизація цих відносин сприяють збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, формуванню дієздатних бюджетів розвитку, віднаходженню сучасних ринкових способів фінансування місцевого розвитку.

Роль громадського інституту як елемента моделі фінансового забезпечення тісно корелює з напрямом інвестування: фізичні особи є найчисленнішою категорією покупців облігацій місцевої позики [9]. Приватні інвестори обирають найстабільніших та максимально надійних гарантів за зобов'язаннями, якими є органи місцевого самоврядування (як емітенти облігацій).

Інститут комунальної власності є джерелом застави за запозиченнями органів місцевого самоврядування. В умовах здійснення органами місцевого самоврядування запозичень та випуску облігацій місцевої позики, майно, що перебуває в розпорядженні органів місцевого самоврядування, видається вагомим предметом застави та розрахунків у випадку втрати платоспроможності емітента. Забезпечення низькоризикової та ефективної взаємодії контрагентів з приводу розміщення облігацій місцевої позики вимагає підкріплення зобов'язань ліквідними активами, якими може стати комунальне майно.

Забезпечення ефективної взаємодії бізнес-інститутів, інституту місцевого самоврядування, громадського інституту, інституту комунальної власності та місцевих фінансових інститутів стає практично можливим в умовах розширення інституційної складової місцевого розвитку. Під розширенням інституційної складової, як зазначалося, розуміємо утворення нових фінансових інституцій, у першу чергу – регіональної фондової біржі.

IV. Висновки

Інституціоналізація фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах децентралізації державного управління постає процесом керованого утворення організаційно-правових, управлінських та фінансових структур, поєднаних ієрархічними зв'язками й правовими відносинами.

Формування нових структур пов'язано зі здійсненням відповідних інституційних трансформацій. Побудова децентралізованих відносин між рівнями управління має передбачати трансформації в мережі місцевих фінансових інституцій. Зокрема, доцільним видається її розширення за рахунок утворення регіональної фондової біржі, муніципального банку та страхової компанії, що спричинить поштовх у розвиткові місцевого фінансового ринку й сприятиме дивер-

сифікації фінансових потоків муніципального утворення. Особливої уваги заслуговує питання утворення біржі, адже ця інституція є місцем забезпечення ефективної взаємодії управлінських та фінансових інституцій.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України : Закон від 08.07.2010 р. № 2456-VI, прийн. ВРУ // Відомості ВРУ. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відом. ВРУ. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Горожанкіна М. Економічні теорії і школи. Події. Імена. Ідеї : монографія / М. Горожанкіна, Є. Крихтін. – Донецьк : ДонДУЕТ, 2001. – 198 с.
4. Гриценко В.В. Сутність і категоріальна відмінність понять "інститут" та "інституція" [Електронний ресурс] / В.В. Гриценко. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vdnuet/econ/2009_4/6.pdf.
5. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
6. Лазор О.Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія / О.Д. Лазор. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 440 с.
7. Капра Ф. Паутина Жизни. Новое научное понимание живых систем [Электронный ресурс] / Ф. Капра. – К. : София, 2002. – Режим доступа: <http://www.anaharsis.eu/holotropna/Frityof%20Капра%20Payajinata%20na%20jivota.pdf>.
8. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 6–17.
9. Перспективи становлення ринку муніципальних цінних паперів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/june2009/12.htm>.
10. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.О. Сунцова. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
11. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2012 р. – К. : Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, 2012. – 56 с.
12. Guidelines on Local Government Borrowing and Recent Developments in South East Europe. Which debt instrument is suitable? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nalas.eu/borrowing/3.html>.
13. Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions / E. Ostrom // Public Choice. – 1986. – № 48. – Р. 3–25.

Стаття надійшла до редакції 20 березня 2012 р.

Матвеева О.Ю. Институционализация местного самоуправления в условиях децентрализации управления

В статье рассмотрена проблема финансового обеспечения местного самоуправления с точки зрения теории институционализма. Определены перспективные направления институционализации системы финансового обеспечения местного самоуправления, проходящей в условиях децентрализации государственного управления. Обоснована целесообразность институционального развития местного финансового рынка за счет образования новых финансовых институций.

Ключевые слова: институционализация, местное самоуправление, финансовое обеспечение, институции, местный финансовый рынок, местное развитие.

Matveieva O. Institutionalization of the local self government financing in terms of the power decentralization

The article deals with the problem of local self government financing in the context of institutionalism theory. The perspective ways of the local self government financing institutionalization in terms of the power decentralization are funded. The objectiveness of institution development of local financial market by new institutions providing is grounded.

Key words: institutionalization, local self government, financial providing, institutions, local financial market, local development.

УДК 351.84

А.В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор

Н.І. Павелкоаспірант
Класичний приватний університет**ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ В УКРАЇНІ**

У статті обґрунтовано історичні аспекти реалізації державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції. Визначено особливості державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції та виокремлено основні історичні етапи розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції.

Ключові слова: аграрна політика, державна політика, державно-фінансова підтримка, історичні аспекти, механізми державного регулювання, страхування сільськогосподарської продукції.

I. Вступ

Важливу роль у суспільному житті відіграє саме державна політика, метою якої є своєчасне виявлення проблем розвитку суспільства, аналіз причин їх виникнення, визначення ступеня складності та вирішення їх. Відповідні державно-політичні рішення, які приймаються у сфері державної політики, спрямовані на вирішення конкретної проблеми, в результаті чого розробляються відповідні програми та інструменти.

Під впливом історичних умов формується будь-який напрям державної політики, в тому числі й у сфері страхування сільськогосподарської продукції. Це дає змогу простежити процес становлення страхування сільськогосподарської продукції, визначити позитивні і негативні тенденції розвитку, стати ключем до вирішення завдань, які постають перед державою.

Проблема, що досліджується в цій статті, пов'язана з такими важливими практичними завданнями, як: визначенням напрямів розвитку державної системи страхування сільськогосподарської продукції на основі принципів державного управління, підвищення її ефективності. Окреслена проблематика також становить важливе наукове завдання – обґрунтування теоретико-методологічних засад сучасної державної політики з урахуванням історичних аспектів.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування історичних аспектів реалізації державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції, визначення особливостей державного управління у сфері страхування сільськогосподарської продукції, виокремлення

основних історичних етапів розвитку системи страхування сільськогосподарської продукції.

III. Результати

Питанням державної політики аграрного сектора приділяли увагу такі науковці у сфері державного управління, як: М.В. Болдуєв, В.А. Ілляшенко, М.Х. Корецький, М.А. Латинін, Т.М. Лозинська, Д.О. Плеханов [2; 4; 6; 7; 9; 11] та ін. Вітчизняні та зарубіжні економісти, серед яких В.Д. Базилевич, О.Є. Гудзь, Ю.Я. Лузан, С.С. Осадець, В.Й. Плиса [1; 3; 12; 16; 19], у своїх працях розглядали різні аспекти розвитку страхування сільськогосподарської продукції. Разом з тим питанню історичного розвитку державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції приділено недостатньо уваги.

У розумінні взаємозахисту і взаємодопомоги страхування бере початок з моменту виникнення людства. Історичні факти підтверджують існування страхування у сферах, пов'язаних із виробництвом продуктів землеробства. Періодичність засух, поведень, неврожаїв, інших стихійних лих відомо з великих книг минулого, зокрема християнській Біблії. Тоді люди розуміли, що необхідно створювати спільні запаси, які формувалися шляхом подушних натуральних внесків, для надання матеріальної допомоги окремим постраждалим селянським господарствам. У натуральній формі страхування виникає як захист від голоду в несприятливих для сільського господарства роки. Так, у Японії та інших країнах Азії протягом багатьох століть існували різноманітні варіанти системи натурального страхування. Вони полягали в тому, що органи державної влади збирали з населення щорічно рис і просо, зберігали продукти на складах й роздавали в роки голоду.

З вищенаведеного можна зробити висновок, що особливістю найдавнішої та найпростішої організації страхування є формування страхового фонду не попередніми внесками учасників, а зобов'язаннями покривати їх майбутні витрати в порядку розподілу. Натуральне страхування обмежувалося природними рамками однорідності і подільності формованих з його допомогою натуральних запасів, тому в міру розвитку товарно-грошових відносин воно поступилося місцем страхуванню в грошовій формі.

У XII ст. однією з форм страхування в грошовій формі була обов'язкова допомога з відшкодування збитків від граду в селянських общинах Ісландії, про яку йдеться в ісландському збірнику законів 1217 р. Зможні селяни об'єднувалися у спільноту для взаємного захисту від втрат на випадок вогню, граду чи загибелі худоби. При страхуванні частина збитків відшкодовувалася грішми, а частина натурою, матеріалами або працею [5, с. 43].

З кінця XVII ст. почали розвиватися нові види страхування: страхування від вогню і сільськогосподарське страхування. У зв'язку з успішним розвитком сільськогосподарського виробництва особливого поширення набуло сільськогосподарське страхування, до якого належало страхування посівів від граду і страхування худоби. Першою організацією такого виду страхування на території Російської імперії було Ліфляндське товариство взаємного страхування посівів від граду, організоване у Прибалтійському краї [17, с. 101].

Сучасне страхування сільськогосподарської продукції виникло на українських землях у XIX ст. У період становлення державного регулювання ринкової економіки відчутним був вплив держави на розвиток страхування, який проявлявся в посиленні державного страхового нагляду та в розвитку державного страхування. Щоб витіснити зарубіжні страхові організації, державна політика була спрямована на зосередження страхування в руках держави.

Розвиток державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції в Україні відбувався згідно з економічними, соціальними та правовими умовами, що існували у відповідний період у Київській Русі, царській Росії, а згодом – у колишньому СРСР. З утворенням Радянського Союзу господарське життя країн, що ввійшли до його складу, змінилося. Запанувала державна власність і централізм, встановився контроль над засобами виробництва, ресурси направлялися в пріоритетні галузі, розроблялися п'ятирічні плани господарства, відхилення від яких було не можливим. За таких умов почала формуватися система державного страхування, було створено

відповідний державний орган – Головне управління державного страхування [5, с. 76].

У січні 1918 р. у Декреті “Про соціалізацію землі”, підписаному В.І. Леніним, зазначалося, що кожне трудове сільське господарство повинно бути застраховане від пожежі, загибелі худоби, неврожаю, на випадок посухи, граду та інших стихійних лих шляхом взаємного радянського страхування [10, с. 7]. Раднарком РСФСР прийняв Декрет “Про організацію страхової справи в Російській республіці” від 28.11.1918 р., всі види і форми страхування, в тому числі й сільськогосподарське, були проголошені державною монополією, а приватні страхові компанії ліквідувались. Так 18.12.1920 р. було ліквідоване майнове страхування, замість нього була встановлена безкоштовна державна допомога натурою господарствам, що постраждали від стихійних лих. Із закінченням громадянської війни почало змінюватися господарське життя: було прийняте рішення про запровадження так званої “ нової економічної політики”. Це вплинуло і на розвиток страхування сільськогосподарської продукції, яке ініціювали селяни в липні у 1921 р. У Декреті “Про державне майнове страхування”, прийнятому 06.10.1921 р., передбачалась організація майнового страхування господарств від пожеж, падежу худоби, градобією рослин. ЦВК і РНК СРСР 18.09.1925 р. затвердили Положення про державне страхування СРСР, у якому було вказано, що всі види страхування є державною монополією СРСР, а органи Держстраху мають виключне право на проведення страхових операцій [5, с. 102–103].

Державна політика у сфері страхування сільськогосподарської продукції у 1921–1927 рр. передбачала максимальне вилучення страхових внесків з населення, тобто премії, яка навіть у голодних 1922–1923 рр. становила 614 тис. руб. від страхування худоби та понад 1 млн руб. від страхування посівів. Варто зазначити, що розвиток основних видів окладного обов'язкового і добровільного страхування майна селянських господарств в УСРР 1921–1927 рр. характеризувався адміністративно-примусовим методом їх запровадження, починаючи з другої половини 1922 р., принципом комерційно-фінансового розрахунку функціонування системи державного страхування, яка мала ознаки своєрідного сільгосподатку. Умови, штрафи, правила страхування, а також принципи страхового оцінювання майна не викликали матеріального зацікавлення селян. Якщо норми страхування великої рогатої худоби в Україні в середині 1920-х рр. коливалися в межах 17–19 руб. за голову, а ринкова вартість коня сягала 164 руб., корови – 92 руб., вола – 263 руб., то страхова винагорода за

їхню втрату була малою моральною втратою для селянина-власника.

Отже, протягом 1921–1927 рр. організаційно та функціонально оформилася радянська система державного страхування майнових відносин в українському селі, внутрішні важелі якої постійно вдосконалювалися. Вона виконувала фіскальну функцію через примусове страхування будівель, худоби, культур, а до пріоритетів самої страхової справи належало страхування селянської нерухомості від вогню, яке приносило значні кошти для Укрдержстраху та Держстраху СРСР [8, с. 47].

У 1940 р. Держстрахом було прийнято закон про обов'язкове окладне страхування, яке поширювалося на всі сільськогосподарські культури, а також сади, ягідники, виноградники, посіви та насадження в парниках і теплицях. Зазначимо, що на той час практики такого широкого охоплення страхування культур та площ не було ніде у світі. Страхування проводили на випадок несприятливої дії граду, зливи, бурі, вогню, вимокання, вимерзання, випрівання, заморозків, повені, посухи. Тарифні ставки диференціювалися за видом стихійного лиха, групами культур, їх територіальним розташуванням. Загалом, страхування проводилось відразу від всіх запропонованих ризиків. Страхувати від неповного переліку ризиків не дозволялось [13, с. 8].

У період війни (1941–1945 рр.) державне страхування регулювалось Указом Президії Верховної Ради СРСР “Про зміни і доповнення до Закону про обов'язкове окладне страхування” від 08.07.1942 р.: були зазначені підвищені норми забезпечення зі страхування сільськогосподарських культур [5, с. 105].

У 1956 р. страхування майна державних підприємств і організацій було скасовано і залишено винятково страхування колгоспної власності й особистої власності громадян. У 1958 р. проведено певну децентралізацію страхових адміністрацій на користь союзних республік, Головне управління державного страхування СРСР при Міністерстві фінансів СРСР перетворено на відділ державного страхування з обмеженням його компетенції до координації державного страхування союзних республік. Місцеві органи державного страхування в УРСР (управління, інспекції) були підпорядковані Держстрахові УРСР, що працювали на засадах госпрозрахунку. Органи Міністерства фінансів контролювали органи Держстраху УРСР на місцях [13, с. 10].

Так, 60–70-ті рр. ХХ ст. були періодом розвитку соціалістичного суспільства і будівництва комунізму в СРСР. Владою була прийнята програма, яка передбачала побудову комуністичного суспільства і зумовила відповідний розвиток державного страхування. При цьому було вирішено надати

великого значення страхування сільськогосподарського виробництва, що призвело до змін у системі взаємовідносин між органами державного страхування і колгоспами. Згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР і Постанови Ради Міністрів СРСР “Про державне обов'язкове страхування майна колгоспів” від 28.08.1967 р., ці відносини мали будуватися на основі еквівалентності й відмови від отримання прибутку зі страхування майна колгоспів і відрахувань їх у державний бюджет.

Відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про державне обов'язкове страхування майна колгоспів” від 28.08.1967 р., державному обов'язковому страхуванню підлягало таке майно колгоспів:

- урожай сільськогосподарських культур;
- сільськогосподарські тварини;
- домашня птиця, кролі, хутрові звірі та бджолині сім'ї;
- будівлі, споруди;
- передавальні пристрої, силові, робочі та інші машини, транспортні засоби, устаткування;
- риболовецькі судна, знаряддя лову;
- сировина;
- багаторічні насадження.

Страхування майна колгоспів здійснювалось в обов'язковому порядку, а перелік стихійних лих (страхових випадків) значно розширився. У той час страхові відшкодування значною мірою сприяли зміцненню фінансового стану господарств та стабільності сільськогосподарського виробництва. Такі зміни в 1960-х рр. позитивно вплинули на ситуацію в економічному житті: значно зросли страхові відшкодування з обов'язкового і добровільного страхування майна колгоспів [5, с. 107–108].

Радгоспи відшкодовували збитки від стихійних лих за рахунок страхового фонду. Останній створювали відраховуючи 20% прибутку, який підлягає розподілу. Від загальної суми відрахувань до 50% залишилось у розпорядженні радгоспу. Решту перераховували Держагропрому Української РСР. За рахунок цих коштів відшкодовували збитки від стихійних лих, сплачували заборгованість, а також поповнювали нестачу власних оборотних коштів. Страховим фондом розпоряджався директор радгоспу. Кошти централізованого фонду використовували за розпорядженням голови Держагропрому.

Установи Держбанку СРСР під кошти, які підлягали перерахуванню до централізованого страхового фонду, надавали кредит, який не завжди своєчасно повертався. Досвід показав, що такий порядок формування й використання страхового фонду мав ряд істотних недоліків, які не сприяли зміцненню господарського механізму. Були випадки складання необґрунтованих, а то й незакон-

них актів про загибель або пошкодження сільськогосподарських культур. Радгоспи не мали економічних відносин з органами Держстраху. Ці та інші недоліки призводили до того, що окремі радгоспи наслідки своєї безгосподарності списували за рахунок стихійних лих. У нових умовах господарювання необхідно було позбавити колгоспи й радгоспи можливості покривати збитки від своєї безгосподарності за рахунок коштів Держстраху СРСР. Порядок страхування майна в колгоспах мав ряд переваг перед формуванням і використанням страхового фонду в радгоспах. І тому, починаючи з 01.01.1979 р., на радгоспи була поширена діюча в колгоспах система державного страхування. При цьому низькорентабельні і збиткові радгоспи сплачували страхові платежі за рахунок бюджетних асигнувань. Це суперечило принципам повного госпрозрахунку і самофінансування. Починаючи з 1988 р., кошти з бюджету для сплати низькорентабельними і збитковими колгоспами та радгоспами страхових платежів не виділялися.

У проведенні страхування брала участь громадськість. Страхове відшкодування у випадках загибелі або пошкодження сільськогосподарських культур, тварин та іншого майна виплачувалось на підставі актів, складених інспекціями Держстраху за обов'язковою участю представників господарства та виконавчого комітету місцевої (сільської, селищної, районної, міської) ради народних депутатів. Для встановлення причин недобору врожаю, загибелі або пошкодження майна використовували висновки гідрометеорологічної служби, органів сільського господарства, пожежної охорони та інших установ і організацій.

Згідно з Указами Президії Верховної Ради СРСР "Про державне обов'язкове страхування майна колгоспів" від 28.08.1967 р. і Про внесення змін і доповнень в Указ Президії Верховної Ради СРСР "Про державне обов'язкове страхування майна колгоспів" від 15.09.1986 р., а також постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР "Про вдосконалення порядку відшкодування втрат радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств від стихійного лиха та інших несприятливих умов" від 01.06.1978 р. і постановою Ради Міністрів СРСР "Про зміни та визнання такими, що втратили силу деяких рішень Уряду СРСР з питань державного обов'язкового страхування майна колгоспів, радгоспів та інших державних сільськогосподарських підприємств" від 03.08.1986 р. з 01.01.1987 р. державному обов'язковому страхуванню підлягало майно сільськогосподарських підприємств, а саме:

- колгоспів (включаючи риболовецькі колгоспи Міністерства рибного господарства СРСР);

- радгоспів всіх виробничих напрямів;
- міжгосподарських підприємств і об'єднань за умови наявності в них посівів сільськогосподарських культур або тварин [13, с. 12].

За своєю суттю радянське страхування сільськогосподарської продукції мало чим відрізнялося від страхування в країнах ринкової економіки. Різниця полягала в тому, що страхові внески застрахованих у вільно-ринковій системі становлять страховий капітал (фонд) страхових організацій і не можуть видаватися на інші цілі, а в СРСР йшли на збільшення страхового фонду й ними держава користувалася відповідно до своїх потреб [5, с. 110].

Ставши суверенною, самостійною державою, Україна на початку 1990-х рр. почала створювати власну економіку, у тому числі й страхування. Зміни у відносинах власності, ліквідація державної монополії на засоби виробництва, розвиток підприємницької діяльності вплинули на формування страхового бізнесу України. Відсутність належного законодавства, проблеми в економіці гальмували розвиток страхування сільськогосподарської продукції [5, с. 128].

З початку 1990-х рр. страховий захист сільськогосподарських товаровиробників значно послабився. Різко скоротилась реальна бюджетна допомога господарствам. Комерційні банки не можуть покривати збитки, спричинювані природними катаклізмами, дається взнаки інфляція грошової одиниці. Такі чинники, як приватизація землі, зміна відносин з банками, перехід до сплати єдиного податку, спонукали до організації страхового захисту сільськогосподарських товаровиробників на нових засадах. Мова йде про впровадження системи комерційного та взаємного страхування за відчутної державної підтримки. Згідно з чинним законодавством в Україні протягом останніх двадцяти років страхування сільськогосподарських культур у колективних та фермерських господарствах було добровільним, а в державних – обов'язковим. З реформуванням аграрного сектора економіки питома вага державних підприємств у виробництві продукції тваринництва та рослинництва різко скоротилась. У державній власності залишилися переважно господарства при аграрних наукових і навчальних закладах та деяких відомствах, які використовують продукцію для внутрішніх потреб. Для цих господарств спеціального положення про страхування врожаю так і не було розроблено. Тривалий час діяли умови страхування, затверджені в 1977 р. Мінфіном СРСР для радгоспів. Але оскільки державні господарства були здебільшого неплатоспроможними, страхових внесків вони не сплачували. Передбачені зазначеними умовами дотації з державного

бюджету також не видавались. Тому практично страхування державних підприємств, що було обов'язковим, не здійснювалось [19, с. 258–259].

З метою захисту інтересів страхувальників і упорядкування діяльності страхових компаній 10.05.1993 р. було видано Декрет Кабінету Міністрів України “Про страхування”, а в липні 1993 р. Постанову Кабінету Міністрів України “Про ліцензування страхової діяльності”. Згідно з цими двома документами створювалась система державного регулювання та нагляду за страховою діяльністю, включаючи реєстрацію страхових організацій та ліцензування, створення відповідного органу Комітету в справах нагляду за страховою діяльністю. Декрет визначив таке:

- страховиками є юридичні особи, які створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю (відповідно до Закону України “Про господарські товариства”);
- предметом безпосередньої діяльності страховика може бути лише страхування, перестрахування і фінансова діяльність;
- обов'язкову публікацію страховиками річних балансів діяльності.

Декрет “Про страхування” законодавчо закріпив створення Ліги страхових організацій України, яка 10.04.1992 р. розпочала діяльність відповідно до установчої угоди [5, с. 130].

З 1991 р. за колгоспами визнали право добровільного страхування майна, а радгоспи до 1996 р. підпадали під дію обов'язкового страхування. З 1994 р. держава відмовилася від відповідальності за розрахунків по страхових відшкодуваннях із сільськогосподарськими підприємствами, і Укрдержстрах (реструктуризований та перейменований у НАСК “Оранта”) заборгував господарствам значні суми страхових відшкодувань. Ці суми погашалися протягом трьох–чотирьох років частковими виплатами або формальним переукладанням договорів. Цей факт дуже негативно вплинув на загальне ставлення до страхування врожаю та іншого майна сільськогосподарських підприємств, породив недовіру не тільки до “Оранти”, а й до страхування взагалі [20, с. 40–44].

Створення наприкінці 1993 р. Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю (далі – Укрстрахнагляд) принципово змінило поняття страхового ринку України. Тоді урядом усвідомлювалася потреба в розробці більш наповненого законопроекту, який би гарантував надійний захист майна страхувальників. Вітчизняний ринок сільськогоспо-

дарського страхування перебував на стадії формування.

Починаючи з 2002 р., уряд зробив спробу запустити програму компенсації страхових внесків під час страхування врожаю сільськогосподарських культур. Було видано Постанову Кабінету Міністрів “Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування врожаю сільськогосподарських культур” від 11.07.2002 р. № 1000. Передбачалося, що сільськогосподарські виробники в разі страхування врожаю зернових культур та цукрових буряків від встановленого переліку ризиків отримають з бюджету компенсацію 50% страхових платежів. Однак бюджетні кошти на компенсацію страхових внесків за Постановою № 1000 виділені не були, отже, програма залишилася на папері.

У 2004 р. було прийнято новий Закон “Про державну підтримку сільського господарства України”, в якому узагальнено основні принципи та всі види державної підтримки сільськогосподарських виробників в Україні. Розділ III цього Закону присвячено державному регулюванню ринку страхування сільськогосподарської продукції. Згідно зі ст. 10 Закону, особа зобов'язана попередньо застрахувати ризики втрати сільськогосподарської продукції, якщо вона: а) продає на організованому аграрному ринку будь-який вид товарного деривативу, базовим активом якого є сільськогосподарська продукція; б) отримує бюджетну дотацію або субсидію, пов'язану з виробленням сільськогосподарської продукції або здешевленням її ціни; в) отримує банківський кредит на цілі виробництва сільськогосподарської продукції, якщо відсоток за таким кредитом відшкодовуються за рахунок бюджету; г) отримує бюджетну позику або банківський кредит під гарантію держави чи органу місцевого самоврядування.

Бюджетом 2005 р. вперше були передбачені кошти на компенсацію частини страхових внесків під час страхування врожаю обсягом 5,8 млн грн. Отже, 2005 р. можна вважати першим роком, коли почала працювати система державної підтримки страхування сільськогосподарських ризиків. Механізм використання державних коштів, що спрямовувався на ці цілі, частково прописаний у згаданому вище Законі “Про державну підтримку сільського господарства України”, частково – у Постанові Кабінету Міністрів України “Порядок використання коштів державного бюджету”.

Протягом 2005–2008 рр. суми, що виділялися з цієї метою, щороку зростали, що свідчило про усвідомлення державою важливості підтримки агрострахування як вагомий інструмент управління сільськогосподарськими ризиками в Україні. Починаючи з

2009 р., програму фінансування страхування сільськогосподарських ризиків за рахунок державного бюджету було згорнуто. У зв'язку з цим Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції" від 04.06.2009 р. № 1447-VI, згідно з яким у Закон України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24.06.2004 р. № 1877-IV були внесені зміни і доповнення. Зокрема в п. 10.1.2 розділу III "Державне регулювання ринку страхування сільськогосподарської продукції (капітальних активів) та фонд аграрних страхових субсидій" вказано, що страхування ризиків загибелі (втрати) сільськогосподарської продукції (її частини) та капітальних активів проводиться товаровиробником сільськогосподарської продукції в добровільній формі та здійснюється на основі договору між страхувальником і страховиком.

У п. 11 ч. 1 ст. 7 Закону України "Про страхування" від 04.10.2001 р. № 2745-III воно виключено, тобто страхування врожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень державними сільськогосподарськими підприємствами, врожаю зернових культур і цукрових буряків сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності в обов'язковій формі більше не здійснюється. Отже, як вже зазначалося, у 2009 р. вперше після впровадження програми субсидування премій зі страхування сільськогосподарської продукції в 2005 р., уряд не передбачив у бюджеті відповідні статті витрат. Тому страхування з метою освоєння коштів з державного бюджету, або як кажуть "схемного страхування", у 2009 р. не було. Відповідна державна політика призвела до зниження сум зібраних страхових премій і застрахованих площ. Разом з цим у 2009 р. на страховому ринку переважало класичне агрострахування, яке за своєю суттю було формальним, тобто відбувалося страхування заставного майна (посівів) для отримання фінансових ресурсів за програмою заставних закупівель та субсидювання посівів цукрового буряку [18].

Верховна Рада України 09.02.2012 р. прийняла Закон "Про особливості здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною фінансовою підтримкою" № 4391-VI, який почне діяти з 01.07.2012 р. Закон регулює відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції, що здійснюється з державною підтримкою, з метою захисту майнових інтересів сільськогосподарських товаровиробників і спрямований на забезпечення стабільності виробництва в сільському господарстві. Згідно із законом, суб'єктами відносин страхування

сільськогосподарської продукції з державною фінансовою підтримкою визначені страхувальники, страховики, їх об'єднання, а також державні органи та органи місцевого самоврядування. Державне регулювання у сфері страхування сільськогосподарської продукції будуть здійснювати Кабінет Міністрів України та національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [15].

Право страхувати сільськогосподарську продукцію мають сільськогосподарські товаровиробники, які здійснюють свою діяльність на території України. Граничні розміри, структура, порядок застосування страхових тарифів за видами майна, що підлягає страхуванню, і по регіонах України встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну аграрну політику, на підставі аграрних розрахунків спільно з Аграрним страховим пулом. Порядок та умови надання державної підтримки шляхом здешевлення страхових платежів (премій) затверджується Кабміном за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну аграрну політику [14].

IV. Висновки

Розвиток державної політики у сфері страхування сільськогосподарської продукції дає змогу виокремити такі основні історичні етапи:

- страхування сільськогосподарської продукції виникло ще до формування товарно-грошових відносин;
- державна монополія у сфері страхування сільськогосподарської продукції була запроваджена у вересні 1925 р.;
- у 1941–1945 рр. функціонування державного страхування сільськогосподарської продукції було неефективним, оскільки кошти зібрані з селян були спрямовані на воєнні потреби;
- у 1960–1970-х рр. державна політика мала за мету розвиток державного страхування сільськогосподарського виробництва;
- з початку 1990-х р. страховий захист сільськогосподарських товаровиробників значно послабився;
- 2005 р. можна вважати першим роком, коли почала працювати система державної підтримки страхування сільськогосподарських ризиків;
- починаючи з 2009 р., державним бюджетом не було передбачено фінансування страхування сільськогосподарської продукції;
- 09.02.2012 р. було ухвалено Закон "Про особливості здійснення страхування сільськогосподарської продукції з державною фінансовою підтримкою" № 4391-VI,

який регулює відносини у сфері страхування сільськогосподарської продукції, що здійснюється з державною підтримкою.

Отже, тільки з побудовою правильної державної політики забезпечуватиметься запровадження ефективної системи страхування сільськогосподарської продукції. А разом з нею ефективність функціонування сільськогосподарського виробництва, прибутковість сільськогосподарських підприємств, надійність продовольчої безпеки країни, стійкість і конкурентоспроможність аграрного сектора економіки.

Список використаної літератури

1. Базилевич В.Д. Страхова справа : монографія / В.Д. Базилевич, К.С. Базилевич. – [4-те вид., перероб. і доп.]. – К. : Знання, 2005. – 352 с.
2. Болдуєв М.В. Механізми державного регулювання розвитку агропромислового комплексу на регіональному рівні : монографія / М.В. Болдуєв. – Запоріжжя : КПУ, 2009. – 352 с.
3. Гудзь О.Є. Фінансові ресурси сільськогосподарських підприємств / О.Є. Гудзь. – К. : ННЦ “Ін-т аграрної економіки”, 2007. – 578 с.
4. Ільяшенко В.А. Державне регулювання продовольчого забезпечення : монографія / В.А. Ільяшенко. – Запоріжжя : КПУ, 2007. – 256 с.
5. Історія страхування : підручник / [С.К. Реверчук, Т.В. Сива, С.І. Кубів, О.Д. Вовчак ; за ред. С.К. Реверчука]. – К. : Знання, 2005. – 213 с.
6. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці : монографія / М.Х. Корецький. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.
7. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харківський регіональний ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
8. Латишева О.В. Державне страхування майна в сільських районах УСРР у період НЕПУ: історико-правовий аспект / О.В. Латишева // Ученые записи Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия “Юридические науки”. – 2009. – Т. 22 (61). – № 2. – С. 39–49.
9. Лозинська Т.М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації / Т.М. Лозинська ; Національна академія держ. управління при Президентові України; Харківський регіональний ін-т держ. управління. – Х. : Видавництво ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 271 с.
10. Мотылев Л.А. Государственное страхование в сельском хозяйстве / Л.А. Мотылев, Л.К. Никитенков – М. : Финансы, 1980. – 144 с.
11. Плеханов Д.О. Наукове забезпечення агропромислового виробництва в Україні: теорія та практика державного управління / Д.О. Плеханов ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К. : ДКС центр, 2009. – 398 с.
12. Плиса В.Й. Стратегія забезпечення фінансової стійкості суб’єктів господарювання в економіці України : монографія / В.Й. Плиса, І.І. Приймак ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л. : АТБ, 2009. – 144 с.
13. Полозенко Д.В. Державне страхування майна в колгоспах і радгоспах / Д.В. Полозенко, К.К. Якуненко. – К. : Урожай, 1989. – 72 с.
14. Портал “AgroNews” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://agronews.in.ua/node/4542>.
15. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : Закон України від 09.02.2012 р. № 4391-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4391-17>.
16. Про стан реформування і створення умов для стабілізації та економічного розвитку агропромислового комплексу. Колектив авторів / [за ред. П.Т. Саблука, Ю.Я. Лузана, В.Я. Месель-Веселяка, Л.М. Подоленюка]. – К. : Міністерство агропромислового комплексу України, 1998. – 118 с.
17. Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Райхер. – М. : Изд-во академии наук СССР, 1947. – 248 с.
18. Рубцова Н.М. Проблемні аспекти розвитку агрострахування в Україні / Н.М. Рубцова // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2011. – № 4. – С. 24–32.
19. Страхування : підручник / [керівник авт. колективу і наук. ред. С.С. Осадець]. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К. : КНЕУ, 2002. – 599 с.
20. Туманова О.А. Економічна сутність страхування в аграрному секторі / О.А. Туманова // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2009. – № 3. – С. 40–44.

Стаття надішла до редакції 23 квітня 2012 р.

Мерзляк А.В., Павелко Н.И. Исторические аспекты развития государственной политики в сфере страхования сельскохозяйственной продукции в Украине

В статье обоснованы исторические аспекты реализации государственной политики в сфере страхования сельскохозяйственной продукции. Определены особенности государственного управления в сфере страхования сельскохозяйственной продукции и выделены основные исторические этапы развития системы страхования сельскохозяйственной продукции.

Ключевые слова: аграрная политика, государственная политика, государственно-финансовая поддержка, исторические аспекты, механизмы государственного регулирования, страхования сельскохозяйственной продукции.

Merzlyak A., Pavelko N. Historical aspects of state insurance policy agricultural products in Ukraine

In the article substantiates the historical aspects of state policy in the insurance of agricultural products. Have determined the features of governance in the insurance of agricultural products and singled out the main historical stages of development of agricultural insurance.

Key words: agricultural policy, public policy, public financial support, historical aspects, mechanisms of state regulation, insurance of agricultural products.

УДК 316.344.42:351,711:005,1(477)“16”

О.Л. Олійник

кандидат історичних наук, доцент
НАДУ при Президентіві України

НАЦІОНАЛЬНА ЕЛІТА РАНЬОМОДЕРНОЇ ДОБИ МІЖ ВРЯДУВАННЯМ ТА ДЕРЖАВНІСТЮ

У статті висвітлено проблему взаємодії усталених традицій врядування з державотворчими прагненнями представників національної еліти ранньомодерної доби та здійснено спробу з'ясувати, наскільки боротьба за збереження національних традицій врядування кореспондувала з державотворчими процесами.

Ключові слова: традиції врядування, гетьман, громада, козацтво, старшина, влада, еліта, державність, система управління, державотворення.

I. Вступ

Скептичне ставлення сьогоденного українського суспільства до нинішньої політичної еліти країни й причини такого ставлення активно обговорюються на різних рівнях представниками різних суспільних наук. Така ситуація багато в чому спричинена не тільки її невдалою діяльністю, а й колоніальною свідомістю українського суспільства, сформованою в попередні історичні епохи та активно підтримуваною сучасними скептиками української державності.

Означена проблема не нова й давно перебуває в полі зору видатних учених, громадських та політичних діячів як минулого, так і сучасності. У цьому ряду можна назвати В. Антоновича, Б. Гаврилишина, М. Грушевського, Д. Донцова, В. Липинського, В. Литвина, Л. Лук'яненка, М. Томенка та ін. Серед сучасних дослідників проблем державного управління слід назвати роботи Ю. Древаль, В. Князева, А. Колодій, П. Надолішнього, Ю. Нужної, В. Мартиненка, О. Оболенського, Ю. Сурміна та багатьох інших відомих дослідників.

Апріорі негативне й почасти вороже ставлення українців до влади, виплекане тривалим періодом бездержавності та неповноцінної державності, потребує докорінних змін, які можна здійснити за допомогою ретельного вивчення, аналізу та переосмислення історичного досвіду врядування й державопрагнення у відповідний історичний період у загальному контексті державотворення.

II. Постановка завдання

Метою статті є показати витоки та причини сучасного ставлення українського суспільства до влади як такої й сучасної управлінської верстви, ґрунтуючись на аналізі трансформаційних процесів в свідомості національної еліти та провідних верств

української спільноти протягом тривалого історичного періоду.

III. Результати

Досить часто можна почути як аргумент, що виправдовує доволі скромні успіхи в національному державному будівництві, незрілість чи фактичну відсутність національної еліти. Власне основні епохи суспільного розвитку українського народу якимось феноменальним чином відображають, з одного боку, чергову “зраду” правлячої еліти, а з іншого – постійний пошук іноземної протекції, яка б мала забезпечити поступальний суспільний розвиток. Складається враження, що свою політичну неповноцінність правлячі еліти різних епох постійно намагалися компенсувати за рахунок протектора-покровителя чи сюзерена.

Ось як виглядає своєрідна “періодизація” національного державотворення. Давньоруська державність починається із зафіксованого в “Повісті минулих літ” факту усвідомлення тодішньою правлячою елітою кількох племен своєї неспроможності виконувати функції управління і пропозицією запросити до управління країною варягів [9, с. 28–29]. Їхнім основним завданням було зміцнити єдність держави за рахунок посилення княжої влади. Звісно, що таке централізаторське, а точніше державницьке, завдання було спрямовано проти досить міцних територіальних громад окремих племен, які самостійно успішно упорядковували своє життя не покладаючись на центральну владу. Заснована самими князями літописна традиція свідчить, що вічеві збори міських громад Київської держави мало зважали на плани й амбіції княжої влади, дбаючи, перш за все, про вирішення власних громадських проблем. Запрошені з півночі варяги добре виконали свою місію в частині військово-адміністративного та економічного зміцнення держави. Але для остаточного упокорення територій з їхнім традиційним врядуван-

ням і зміцнення центральної влади Князя потрібні були ідеологічні зміни.

Усвідомлення цього призводить до чергової національної “зради” правлячої еліти у вигляді зміни традиційної релігії. Тут також не обійшлося без зарубіжних покровителів, на цей раз південних, хоча свої послуги пропонували і зі сходу, і із заходу [9, с. 168–169].

Візантійський патронат дорого коштував суспільним і культурним надбанням Русі, адже “... візантизм у державі означає Самодержавство. В релігії це християнство з певними рисами, що відрізняє його від західних церков, від ересі та розколів. Візантійський ідеал не має того високого і в багатьох випадках вкрай перебільшеного поняття про земну людську особистість, що було внесено в історію німецьким феодалізмом; знаємо про нахил візантійського морального ідеалу до розчарування в усьому земному, в щасті, в сталості нашої власної чистоти, в здатності до повної моральної досконалості тут, долу” [4, с. 94]. Така сутність цього поняття геть не збігалася зі світоглядними закладами русича/українця, які ґрунтувалися на традиції шанування особистості, націленої на високі ідеали служіння Добру. Вона лягла в основу світської течії в духовній культурі Київської Русі. Характерною рисою цього часу був розвиток ранньогуманістичної традиції, яка бере свій початок ще в надрах язичництва [16, с. 132]. “Русини відкинули цезаропапізм Візантії і зберегли власну політичну систему, яка спиралася на демократичні принципи і була близькою до стандартів західноєвропейського світу. Навіть в умовах бездержавності український народ розвивав і збагачував демократичні традиції” [15, с. 48].

Традиції врядування зазнали відчутного удару через нав’язування тези божественного походження влади. Це суперечило місцевим світоглядним уявленням і тисячолітній практиці, оскільки ідеологічною основою влади у слов’ян, на відміну від німців, була не сакралізація чи міфологізація, а середньовічний історизм конкретних особистостей, причинно-наслідкові зв’язки та конкретні обставини [11, с. 82]. Іншими словами, джерелом влади був народ, який через певний орган врядування (віче, рада) наділяв цією владою конкретну людину, що мала певні якості, здібності й можливості, відповідними повноваженнями для організації життя цієї спільноти. Божественне походження влади, або її спадковість, не гармоніювали зі світоглядно-ментальною традицією руського/українського населення.

Доба монгольського панування значно посилювала монархічну традицію управління, оскільки князі свою владу отримували в орді від хана-царя, а не у традиційним і вже

дещо застарілим способом обрання й запрошення на князювання через вічевий орган народоправства чи навіть у відносно новий спосіб – як родовий спадок. На це була відповідна суспільна реакція відома як феномен “татарських людей”. Суть цього феномену полягала в добровільному визнанні частиною руських громад Болохівщини влади монголів, які, крім регулярного отримання данини, більше нічим не переймалися, і знаменував собою відмову від входження до державної структури Галицько-Волинського князівства на користь збереження під монгольським протекторатом власної самоврядної традиції. “Повість Времених літ” в рік 1254 говорить, що полки Льва Даниловича “повоєвали Побожье и люди Татарьския”, а полки Данила “... взя всѣ города сѣдящия за Татары” по Случи й Тетереву. Але навіть така серйозна поразка не змусила громади цих територій коритися адміністрації князя, і при першій ліпшій нагоді вони скинули княжого тивуна й поновили самоуправління [2, с. 124].

Наступна епоха Великого князівства Литовського також дає приклад “зради” у вигляді плавної інкорпорації національної еліти в литовські державні структури [3]. Щоправда, ці державні структури максимально враховували місцеві традиції, про що свідчать офіційні нормативно-правові акти князівства і, зокрема, Перший Литовський Статут (1529). “На українських землях правова система сформувалася на основі синтезу місцевого звичаєвого права й нормативних актів у вигляді судебників, статутів, сеймових постанов, привілеїв та інших нормативно-правових актів спочатку Великого князівства Литовського, а після Люблінської унії 1569 р. і Корони Польської. Роль звичаєвого права в регулюванні суспільних відносин була досить значною. Тривалий час воно діяло поряд з нормами писаного права” [6, с. 6]. Таке твердження щодо складових формування правової системи видається цілком прийнятним, але воно потребує певного наголосу на тому, що в основі звичаєвого права лежали певні суспільні традиції, серед яких провідну роль відігравало врядування.

Оскільки правові норми прямо впливають з уявлень про справедливий устрій влади й формувалися в рамках прямої дії традиції врядування (вічеві суди), то в тогочасних правових документах норми судочинства мають явні ознаки вільності змагальності сторін, публічності обговорення, колегіальності при винесенні вироку, презумпції невинності та інші характерні риси, що поставили на основі традиції врядування і її базових понять – волі, рівності та справедливості.

Загалом у литовській і, зрештою в польській парадигмі влади аристократичної республіки традиційні руські/українські національні демократичні цінності ліпше кореспондували з польською моделлю управління. Вони хоч і цілком не збігалися, але були близькими. Адже засадничий принцип врядування в Короні Польській реалізовувався при вільних виборах короля з кількох претендентів.

Після Люблінської унії (1569) на територіях Русі запроваджуються польські порядки у вигляді нового адміністративно-правового регулювання. У соціальному плані першим наслідком нового устрою стало покріпачення селян і введення панщини. Селяни поступово втрачають право власності на землю й перестають бути самостійними суб'єктами господарювання та економічних відносин. Це загрожувало втратою звичного регулювання відносин через традиційну систему врядування шляхом вирішення проблем конкретною громадою звичним колегіальним способом.

Поступове зведення статусу вільних селян до рівня кріпаків юридично оформлене низкою документів, починаючи з "Уставу на волоки" 1557 р., та Литовськими статутами (1529, 1566 та 1588 рр.) позбавляє найчисленішу категорію населення українських земель ментально усталеної парадигми життя, в основі якої лежали базові поняття волі, рівності та справедливості. Брак цієї традиційної парадигми життя провокує два компенсаторні напрями. Перший – це відновлення традиційного способу життя силою, що провокує численні селянські повстання. Другий – це винесення цього способу життя за межі дії офіційної польської юрисдикції на вільні прикордонні території дніпровського низу або Запорожжя, де серед козацьких ватаг повністю збереглися традиції врядування ґрунтовані на відомих базових поняттях. Це провокувало масові втечі селян від панщини в подніпровські степи – "Дике поле", аби там облаштувати власне життя на усталених принципах врядування. З другої половини XVI ст. покозачення селян набуло масових масштабів.

Олігархічно-монархічна структура влади Речі Посполитої видавалася досить привабливою для наново переформатованої з руського боярства в українську шляхту еліти. В результаті своєрідного "перевтілення" боярства в шляхту відбувається певне розшарування й утворюється магнатська верства, що швидко інкорпорується в управлінські структури новоствореної держави, та дрібна, або навіть зовсім безземельна шляхта, яка, за твердженнями істориків, внесла організаційний елемент у новоутворену козацьку верству: "Дрібні бояри заклали основу формування козацького стану в соціаль-

но-правовому сенсі" [5, с. 34]. Крім старого боярства, яке несло в собі традицію врядування ще із часів Київської Русі, до формування провідної верстви великою мірою долучилося й козацтво. "Ще на початку XVI ст. козацтво почало поступово вливатися в рамки воєнної організації під проводом пограничних старостів і тих численних шляхтичів, які часто до них приєднувалися, і творили, як люди ліпше освічені і вищого соціального ступня, козацьку провідну верству" [12, с. 133]. При своєму формуванні ця провідна верства – козацька старшина, увібрала в себе й представників інших суспільних груп з притаманними їм традиціями та світоглядом, а тому не вирізнялася показовим аристократизмом, а навпаки порівняно з провідними станами сусідніх держав виглядала значно скромніше і демократичніше.

До "упорядників" козацтва польська й російська історична традиція віднесла багатьох знаних вояків, яким не можна відмовити в організації успішних превентивних заходів щодо потенційного південного супротивника, але до внутрішнього устрою козацької корпорації вони мали такий самий стосунок, як свого часу варяги – до автохтонного населення руських земель. Тому староруська традиція врядування, збережена в пониззі Дніпра, була явищем автохтонним і самодостатнім. Вона експортувала свій суспільно-політичний республіканський устрій новоствореній Козацькій державі Б. Хмельницького у вигляді полково-сотенної системи управління як основу державного устрою демократичної республіки.

Але для верхівки козацької старшини на чолі з гетьманом такий устрій виявився неприйнятним. У дилемі між ірраціональною та прагматичною складовою політичної волі еліти перемогла остання. Відбувається чергова "зрада". Обурені нобілітацією частини своєї старшини польським сеймом 1659 р., козаки заявляли її представникам: "... я в тебе за холопа не буду, всі ми є рівні, жоден з нас пана мати не хоче і робити на нього не буде". Козацьке звичаєве право, наріжні принципи соціальної організації козацтва як стану стояли на перешкоді перетворення його верхівки в типових феодалних землевласників [13, с. 11–12]. Тут знову очевидним є протистояння усталених традицій, втілених у звичаєвому праві, і тенденцій утворення нової соціальної структури держави. Саме проти цієї новоствореної, але в очах широкого загалу українства несправедливої державної соціальної структури згодом виступило й селянство.

Соціальні мотиви відіграли вкрай важливу роль у визріванні вибуху та розвитку повстання 1664–1665 рр. на Правобережній Україні, бо посполиті продовжували відчайдушно боротися проти старшинської зради –

“щоб не мати панів”, не перебувати під їх владою і “не працювати на них”. Рядове козацтво й селянство фактично боролось проти чужої для їхньої свідомості державної організації влади, яка упокорювала, визискувала та пригнічувала вільну особистість. Відновлення соціальної державної структури, в якій походження й статки, а не авторитет автоматично вивіщують когось із середовища рівних, мало чим відрізнявся від нещодавно зламаної польської системи влади.

Небажання перебувати під владою інших і прагнення свободи – особистої, економічної та політичної, що уособлювало в собі тодішнє поняття “вольності”, було дещо вищим за розуміння поняття “державна”. Це був чи не головний з цілої низки несприятливих внутрішніх чинників, що протягом кількох попередніх століть не дали змоги створити цілком незалежну й сильну державу.

Часто вживана попередніми дослідниками теза про нездатність козацької правлячої еліти об’єднати наявний державотворчий потенціал та довести боротьбу за утвердження своєї держави до логічного завершення, виглядає дещо поверховою й надто загальною, аби можна було зрозуміти глибинні причини такого стану речей. Економічна складова у вигляді несправедливої “експлуатації” тут виступає далеко не єдиною головною причиною протистояння. Вона, швидше, є наслідком несправедливого соціального устрою держави, яку намагалася збудувати правляча еліта, котра в очах широкого загалу виступала зрадницею національних цінностей і засад організації суспільного життя.

Сама ця “еліта” вимагає більш прискіпливого розгляду й вивчення її світоглядної еволюції хоча б тому, що за дуже короткий час вона зазнала колосальних змін, оскільки державотворча мета не належала до пріоритетів ні самого Б. Хмельницького, ні тим більше його оточення. Створення незалежної держави не було метою початку повстання. Вона виникла в ході бойових дій і безуспішних спроб з боку Б. Хмельницького знайти компроміс з керівництвом Речі Посполитої, якій українська шляхта, до якої належав і сам гетьман, віддано служила, вважаючи її власною державою. Його особиста образа через усвідомлення загальних утисків українства й намагання добитися рівних прав з рештою населення Корони швидко еволюціонує спочатку до автономії у вигляді створення Руського князівства, а згодом і до окремої держави – Війська Запорозького.

Довго розмірковувати про устрій цієї держави гетьманові також не випадало, бо багато що в ході безкомпромісної боротьби утворювалося немовби саме по собі – во-

лею повсталих мас, для яких авторитет Запорожжя з його устроєм, де століттями діяла неперервна традиція врядування, був дуже великим. Маючи практично всі ознаки державності, Запорожжя державою, в класичному розумінні, так і не стало, бо таку мету ніхто ставити і не міг, бо це б суперечило самій сутності козацтва. Існуюча у середовищі давня система самоорганізації у вигляді врядування повною мірою задовольняла реалізацію ціннісного ряду запорозького товариства, яке навіть на побутовому рівні не допускало будь-якої нерівності та насильства над особистістю. Здавна існуюча самоврядна традиція, будучи цілком природною, повністю відповідала їхньому світогляду, в якому засадам, на яких будувалася державність сучасного їм монархічного зразка, не було місця [8, с. 20–21].

Суспільні обмеження, вироблені в рамках врядування, були спрямовані на упорядкування відносин між вільними і рівними в своїх правах людьми. Обраний із середовища цих людей представник виконував функції швидше модератора, ніж керівника. Врядування несло в собі переважно упорядковуючу функцію, тоді як держава – примусово-фіскальна. Вироблений у рамках врядування інструментарій впливу на членів конкретної громади мав спонукальний характер. Діяти й чинити в традиційно встановлений спосіб член громади мав під впливом морально-психологічного тиску на нього з боку всієї громади. Страх бути осудним суспільною думкою й виглеченим зі своєї громади в давні часи був страшнішим, ніж зазнати якихось фізичних страждань у вигляді покарання від тої ж таки громади, незважаючи на те, що діючи в рамках звичаєвого права вироки і покарання в окремих випадках були досить жорстокими [10, с. 77].

Водночас, примусово-фіскальна функція держави використовувала переважно методи примусу та залякування. Держава не впливала на особистість, а підпорядковувала її собі. Звідси толерантне начало врядування та агресивна сутність держави. Вже ця природна відмінність робить ці два інститути суспільного розвитку певними антиподами. Але як тільки інститути держави починають застосовувати в своїй діяльності закладені у врядуванні демократичні засади, так зразу встановлюються між ними партнерські відносини. Ці демократичні засади вступають своєрідним містком між врядуванням і державою, між суспільством і владою.

Відома дослідниця Т. Яковлева стверджує, що державна ідея, як ідеал і прагнення до влади, могли бути виплекані тільки вузькою групою шляхетної еліти, бо масам покозачених селян зрозумілішим і ближчим був ідеал запорозької вольності. Вони з не-

довірою ставилися до старшини, що ототожнювала тверду владу, і стали противниками жорсткої адміністративної системи нової держави та гальмом розвитку Гетьманщини [17, с. 133].

Отже, існувало дві альтернативи державного устрою, які Б. Хмельницький спробував поєднати, – демократична традиція врядування та монархічна традиція правління. Кожен із цих варіантів мав свої сильні й слабкі сторони. Поступова переорієнтація на другий варіант державного устрою відбувалася всупереч прагненням широких верств населення й при активному спротиві частини старшини та зумовлювалася не тільки внутрішніми, скільки зовнішніми чинниками. Адже в тогочасному світі не існувало інших, крім монархічної, моделей управління і Б. Хмельницький не мав альтернативи вибору форми правління. Він добре розумів, що вибудовувати рівноправні відносини із сусідніми й дальшими впливовими країнами-монархіями можна було лише такій самій монархії. Навколишні держави мали своїх спадкових правителів, як помазаників божих, з відповідним статусом – короля, царя, султана чи хана, легітимізованих часом. Тобто для суспільної свідомості підданих сусідніх країн, давнього божественного походження влади її носієм з певного роду було цілком достатньо для її беззаперечно-го визнання та повного підкорення їй.

Для руського/українського егоцентричного світосприйняття цього було недостатньо. Для нього важливішим був авторитет особистості, а не її походження, статус чи знатність. Усе це теж було важливим і мало відповідну повагу, хоча далеко не завжди й не скрізь, але влада набувала легітимності тільки через певну процедуру вільних виборів. Тут варто навести два приклади, що засвідчують важливість цієї процедури та підкреслюють роль і місце традиції врядування в свідомості козацької старшини. Перший епізод відбувся 1648 р., коли відомий соратник гетьмана полковник М. Кривоніс відкрито виступив проти гетьмана Б. Хмельницького, поставивши під сумнів легітимність його влади, заявивши, що той не був "... нашим присяглим гетьманом, так і я ним можу бути, як і ти" [14, с. 469]. Його бойовий соратник і водночас політичний опонент мав на увазі той факт, що обрання Б. Хмельницького гетьманом відбувалося в колі Запорозької Січі, а не на Загальній Військовій Раді з обов'язковою присягою, як того вимагала усталена традиція врядування.

Прагнення Б. Хмельницького максимально зосередити владу в своїх руках було продиктоване й відвертим побоюваннями непередбачуваної черні. Він добре знав її мінливу вдачу і схильність до частого зміни ватажків. Її міг приборкати тільки незапере-

чний авторитет лідера, і поки він у нього був, він поспішав ним скористатися, але не для задоволення своїх власних амбіцій, а заради зміцнення державності. У відстоюванні демократичних традицій врядування проти Б. Хмельницького діяла, часто шкодячи його задумам щодо консолідації сил заради вищої мети – державності, потужна опозиція. Тут демократичні традиції врядування суперечили державотворчим прагненням гетьмана.

Іншим епізодом реального ставлення до вільних виборів, як ключової процедури врядування може бути лист одного із членів уряду І. Мазепи Федора Мировича гетьманичеві Григорію Орликові 1754 р.: "Відомо всім, яку велику вагу має для нас, Козацької нації, гетьманат... Пригадую тільки Вашій Милості, що за стародавніми правами Козацької нації, ствердженими в Бендерах при виборі Вашого славетного батька, вільна елекція гетьманів – це хартія наших вольностей, і без цієї елекції ніхто не може гетьманувати..." [7, с. 11]. У свідомості козацької старшини тільки вільні вибори "вільна елекція" є законним підґрунтям влади. Наголос Ф. Миновича на тому, що "вільна елекція" – це основа "вольностей", відомий дослідник І. Борщак цілком справедливо трактує як "найвищий закон української державності" [1, с. 155]. Іншими словами, вільна реалізація права вибору як основа національної традиції врядування тут виступає як головний закон українського державотворення.

У тогочасній суспільній свідомості переважної частини козацької еліти поняття "державності" ще не набули пріоритетного значення й значно поступалися поняттям "вольності", в основі якої лежала самоврядна демократична традиція. Це поняття було своєрідною національною ідеєю всієї козацької доби та своєрідним маркером самого козацтва. Навколо нього відбувалися всі бурхливі події тієї епохи, яку сучасні дослідники вважають найяскравішою сторінкою вітчизняної історії. Як це не парадоксально звучить, але слабкість витвореної козацтвом державності XVII ст. полягала в її демократичності, замішаній на самоврядній традиції. Принципи виборності, звітності, прозорості прийняття рішень на козацьких радах ставали на заваді зміцненню тодішньої державності. Розуміючи це, Б. Хмельницький і його наступники прагнули до максимальної концентрації влади в своїх руках усупереч існуючій традиції.

В умовах імперської жорстко централізованої парадигми влади традиційні національні цінності перестали бути запорукою успішності. Їх поступово заміняли "цінності" іншої, цілком відмінної культурної традиції, де людина й особистість нічого не вартували. Відбувалося поступове заміщення по-

нять і ціннісних орієнтирів. Старшина, яка прагнула залишити за собою роль провідної верстви, змушена була перебудувати та прилаштувати свою свідомість для інтегрування в парадигму влади імперії. Для цього інша поведінкова модель вимагала й культивувала не свободу, а вміння коритися та плазувати, не справедливість, а підступність у боротьбі за впливи й посади, не рівність, а пристосуванство до швидких змін кон'юнктури придворних фаворитів. В очах тогочасного українського суспільства інтегрована у владні структури імперії старшина майже повністю ідентифікується як російська еліта, яка в своїй більшості в чергове й остаточно зрадила власний народ.

IV. Висновки

Процеси суспільного розвитку, що відбувалися на українських теренах впродовж багатьох століть, під впливом автохтонної самоврядної традиції формували своєрідне й не завжди лояльне ставлення до багатьох визначальних суспільних інститутів, що потенційно становили основу державності. Особливо, якщо ці інститути суперечили або хоч якось заперечували традиційні цінності української спільноти – волю, рівність і справедливість. Побудована на цих засадах традиція врядування часто ставала на заваді створення держави, а ідеал “вольностей” тривалий час був своєрідним брендом українства і його національною ідеєю, яка в тогочасній суспільній свідомості була вищою від поняття державності.

З огляду на це, заклики “ламати” ставлення суспільства до влади є малоперспективними, адже раніше це погано виходило й закінчувалося досить драматично. Під потужним тиском громадськості владі варто самій радикально змінюватися, повільно перетікаючи із центру на місця до регіональних та місцевих громад. При цьому загрози сепаратизму виглядають дещо перебільшеними при міцно конституційно закріпленому унітаризмі.

Перспективні напрями дослідження. Тому досить перспективною видається спроба розробити та реалізувати в пілотному варіанті модель побудови управлінської структури на засадах врядування на рівні кількох регіональних та місцевих громад.

Список використаної літератури

1. Борщак Ілько. Великий мазепинець Григор Орлик, генерал-поручник Людовика XV-го / Ілько Борщак. – К. : Радуга, 1991. – 100 с.
2. Грушевський М.С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / М.С. Грушевський ; [редкол.: П.С. Сохань (голова) та ін.] – К. : Наук. Думка, 1991. – Т. 3; Кн. 1. – 680 с. (Пам'ятки іст. думки України)
3. Енциклопедія Українознавства : в 6-ти т. Словникова частина (II) / [гол. ред. В. Кубійович]. – Л. : НТШ, 1993. – Т. 4. – 1303 с. – (Репринтне відтворення видання 1955–1984 рр.).
4. Леонтьев К.Н. Византизм и славянство / К.Н. Леонтьев // Восток, Россия и Славянство: Философская и политическая публицистика. Духовная проза (1872–1891). – М. : Республика, 1996. – С. 94–155.
5. Леп'явко С. Українське козацтво у міжнародних відносинах (1561–1591) / Сергій Леп'явко. – Чернігів : Сіверянська думка, 1999. – 212 с.
6. Марчук Р.П. Обумовленість права суспільним устроєм українських земель за Польсько-Литовської доби [Електронний ресурс] / Р.П. Марчук // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 1–10. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mrgpld.pdf>.
7. Оглоблин О. Бендерська Конституція 1710 р. / О. Оглоблин // Гетьман Іван Мазепа та його доба / [упоряд. І. Гирич, А. Атаманенко]. – [2-е вид., доп.]. – Нью-Йорк ; К. ; Л. ; Париж ; Торонто, 2001. – 464 с.
8. Олійник О.Л. Врядування в процесах державотворення козацької доби / О.Л. Олійник // Наукові записки : зб. пр. молодих вчених та аспірантів. – К. : ІУАД, 2011. – Вип. 22. – С. 15–29.
9. Повесть Врем'яних літ: Літопис (за Іпатським списком) / [пер. з давньоруської, післяслово, комент. В.В. Яременка]. – К. : Рад. Письменник, 1990. – 558 с.
10. Савур-Могила. – К. : Дніпро, 1990. – 261 с.
11. Свердлов М.Б. Домонгольская Русь: Князь и княжеская власть на Руси VI–XIII в. / М.Б. Свердлов. – СПб. : Академпроект, 2003. – 736 с.
12. Сенютович-Бережний В. Козацтво та боротьба старшини-шляхти на Гетьманщині за визнання за нею російським урядом прав дворянства // Український історик 3–4 (39–40) Рік X. / В. Сенютович-Бережний. – Нью-Йорк ; Мюнхен, 1973. – С. 133–141.
13. Степанков В. Українська революція XVII століття: актуальні проблеми дослідження / В. Степанков // Українська козацька держава: витоки та шляхи історичного розвитку. – К., 2000. – Вип. 7. – С. 11–12.
14. Степанков В. Формування української державницької ідеї 1648–1649 років / В. Степанков // *Marra mundi*. – 1996. – С. 464–478.
15. Стьопін А. Українське суспільство і проблеми консенсусної демократії / А. Стьопін // Політичний менеджмент. – 2008. – № 5. – С. 36–48.

16. Шостак В. Етико-світоглядні традиції найдавнішої духовної культури на території України / Віктор Шостак. – Луцьк : Вежа, 1999. – 189 с.
17. Яковлева Т. Украинская шляхта и государственная идея в годы Освободительной войны / Татьяна Яковлева // Национально-визвольна війна українського народу середини XVII століття: політика, ідеологія, військове мистецтво. – К. : Генеза, 1998. – С. 130–140.

Стаття надійшла до редакції 4 квітня 2012 р.

Олийник А.Л. Национальная элита раннемодерного периода между самоуправлением и государственностью

В статье освещена проблема взаимодействия устоявшихся традиций самоуправления со стремлениями отдельных представителей национальной элиты раннемодерной эпохи и предпринята попытка выяснить, насколько борьба за сохранение национальных традиций управления перекликалась с идеей государственности в ранний период новой истории Украины.

Ключевые слова: традиции управления, гетман, община, казачество, старшина, власть, элита, государственность, система управления.

Oliynyk O. National elite of early modern period between governance and statehood

In the article the problem of interaction established traditions of the government with state aspirations of the nationalist elite early modern period and attempts to find out how the struggle for the preservation of national traditions governance correspond with state processes.

Key words: governance traditions, hetman, community, cossacks, officers, power elite, the state management system, the state.

КОНЦЕПЦІЯ ЕКОНОМІЧНОГО, СОЦІАЛЬНОГО ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ЗГУРТУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПОСТ-ЛІСАБОНСЬКОГО ПЕРІОДУ

У статті досліджено концепцію економічного, соціального та територіального згуртування, покладену в основу Європейської політики згуртування, зокрема описано зміни, яких зазнала концепція після запровадження Лісабонської стратегії та набуття чинності Лісабонського договору.

Ключові слова: Європейська політика згуртування, економічне, соціальне, територіальне згуртування.

I. Вступ

Європейська політика згуртування, відома також як регіональна політика ЄС, бере свій початок у 1975 р., з моменту заснування Європейського фонду регіонального розвитку. Під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників вона зазнає значних змін і трансформацій, які торкаються не тільки правових, інституційних та організаційних засад, механізмів вироблення й упровадження цієї політики, а й концепції, покладеної в її основу. Остання великою мірою змінюється в першому десятилітті ХХІ ст. під впливом Лісабонської стратегії та Лісабонського договору. Втім, ці зміни поки що не відображені у вітчизняних дослідженнях, присвячених Європейській політиці згуртування (далі – ЄПЗ).

Наукові розвідки західних учених присвячені в основному опису самої політики, її архітектоніки, трансформаціям, аналізу її минулого та майбутнього. Важливу частину експертно-фахового обговорення ЄПЗ становлять публічні консультації, організовані Європейською комісією. Приміром, протягом 2008–2009 рр. тривало обговорення Зеленої книги з територіального згуртування, учасниками якого стали окремі експерти, політики, представники держав – членів, органів місцевого та регіонального самоврядування, громадянського суспільства тощо (унаслідок консультацій із цього питання Європейською комісією було узагальнено близько 400 коментарів [3]). Аналіз консультацій щодо територіального виміру згуртування надано А. Фалуді [6]; пропозиції з вимірювання територіального згуртування розробили Н. Фарруджіа і А. Халліна [7].

Концептуальні засади ЄПЗ в цілому, а також сутність і чинники її трансформацій і модифікацій висвітлили комісари Європейської комісії, відповідальні за регіональну політику, Д. Хубнер, П. Самецький та Й. Хан.

Але ані Європейська комісія, ані експертно-фахове середовище наразі не запропонували цілісної, комплексної концепції, покладеної в основу Європейської політики згуртування.

Дослідження вітчизняних науковців (О. Дзяда, М. Лендъел, О. Рудіка, В. Стрельцова, В. Чужикова) також присвячені переважно Європейській політиці згуртування або регіональній політиці ЄС, еволюції її цілей, інституційно-правовому та фінансовому забезпеченню, принципам і механізмам упровадження, залишаючи поза увагою концептуальні засади згуртування ЄС.

Нові виклики, з якими зіткнувся ЄС на зламі століть, змусили його інакше підійти до питань соціально-економічного розвитку та переглянути спільні політики ЄС, включно із Європейською політикою згуртування. Глобалізація, необхідність змагатися за ринки й вплив на міжнародній арені; розширення та приєднання до внутрішнього ринку ЄС десяти нових держав-членів, кожна з яких була менш економічно розвинутою порівняно зі старими членами; фінансово-економічна криза, уповільнення темпів розвитку ЄС; демографічна криза та старіння населення, інші чинники вимагали більш інтегрованого, комплексного підходу до використання всього наявного в ЄС потенціалу. Лісабонський договір додав до згуртування ЄС територіальний вимір та активізував дискусію щодо понять “територіальне згуртування” й “згуртування” взагалі. Відповідно, змінилася концепція, покладена в основу ЄПЗ, хоча сама концепція, як і в попередні роки, залишається нечітко артикульованою [4, с. 17].

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити та сформулювати концепцію економічного, соціального й територіального згуртування ЄС, актуальну для сучасного етапу його розвитку.

III. Результати

Згуртування (cohesion) є однією із засадничих цілей ЄС, що зазначено в ст. 3 Договору про ЄС; сам термін “згуртування” вперше згадується в преамбулі Римського договору в 1957 р.

Протягом 1960–1970-х рр. з різних причин ідея згуртування не була реалізована повною мірою в спільних європейських політиках. Регіональну політику як інструмент сприяння регіональному розвитку було започатковано у 1975 р. із заснуванням Європейського фонду регіонального розвитку. Проте Фонд переважно обслуговував національні потреби (тобто фінансував реалізацію національних проектів, запланованих урядами держав-членів) і не ставив далекоглядних та стратегічних завдань.

Активізація дискурсу щодо згуртування ЄС, перші спроби оформлення концепції згуртування мали місце в середині 1980-х рр. у рамках започаткування Європейської політики згуртування та підготовки Єдиного європейського акта. Пізніше статті, присвячені економічному й соціальному згуртуванню, увійшли до Маастрихтського, Амстердамського, Ніццького договорів майже без змін. На той момент згуртування тлумачилося як зменшення соціально-економічних диспропорцій (соціально-економічне вирівнювання) у розвитку регіонів і окремих держав-членів; як заходи задля їх збалансованого і гармонійного зростання та завдяки цьому посилення економіки європейської спільноти в цілому.

Так, у ст. 158 Розділу XVII “Економічне та соціальне згуртування” Договору про заснування Європейської спільноти зазначено:

“Щоб сприяти загальному гармонійному розвитку, Спільнота розробляє та провадить дії, що зміцнюють її економічну та соціальну згуртуваність. Зокрема, Спільнота прагне зменшити диспропорцію рівнів розвитку різних регіонів та відсталість регіонів чи островів, що перебувають у найменш сприятливих умовах, зокрема, села” [1, с. 119–120].

Заходи згуртування були спрямовані на подолання соціально-економічних розбіжностей між регіонами, але мали на меті сприяння розвитку Спільноти, пізніше – Союзу в цілому. Таким чином, в основі концепції згуртування ЄС знаходимо чотири виміри: економічний, соціальний, регіональний та спільнотний (пізніше – союзний).

Економічний вимір концепції походить від засадничих цілей ЄС (“сприяти добробуту своїх народів”) та зобов’язань, які ЄС бере на себе заради досягнення цілей (ефективне функціонування спільного ринку, без шкоди для держав-членів), тобто зумовлений принципом ефективності. Соціальний

вимір бере початок від засадничих цінностей Спільноти (рівність і недискримінація) та зумовлений принципом рівного ставлення, рівноправності. За рахунок економічного та соціального згуртування відбувається вирівнювання в розвитку регіонів у складі держав, що входять до ЄС (регіональний вимір), і відбувається стабільне економічне зростання та гармонійний суспільний розвиток ЄС у цілому (спільнотний, або пізніше союзний, вимір).

Виклики, з якими зіткнувся ЄС наприкінці ХХ ст., змусили його керівництво переглянути стратегію соціально-економічного розвитку в цілому та підходи, цілі, завдання окремих спільних політик ЄС. Відставання в розвитку від світових лідерів – США та Японії – підштовхнули ЄС до ухвалення у 2000 р. Лісабонської стратегії, що проголосувала три стратегічні цілі розвитку ЄС: підвищення конкурентоспроможності, економічне зростання й робочі місця та ставила перед собою стратегічну мету: перетворити ЄС на “найбільш динамічну та конкурентоспроможну економіку знань” до 2010 р. [7]. Три стратегічні цілі мали “підпорядкувати” собі всі інші цілі та політики ЄС, в тому числі Європейську політику згуртування.

Стрижнем Лісабонської стратегії були інформаційне суспільство та інформаційні технології, е-економіка (e-economy) й економіка знань, науково-дослідна діяльність та інновації, розвиток людського капіталу й поширення культури безперервного навчання (Lifelong Learning). Відповідно, стратегія проголосувала амбітні цілі щодо освіти й розвитку людських ресурсів, економічних реформ та охорони довкілля. Стратегічними завданнями ЄС було щорічне зростання на рівні 3%, інвестиції в науку й технології до 3% національних ВВП, досягнення зайнятості 70% для чоловіків і 60% для жінок; зростання зайнятості серед літніх людей на 50%.

Проте розширення ЄС на Схід, приєднання 10 держав Центральної та Східної Європи у 2004 р. та 2007 р. серйозно вплинуло на економіку ЄС та на рівень доходів населення: кожна з держав, що приєдналася, була біднішою за старих держав-членів. Після розширення різниця між середнім по ЄС ВВП та ВВП на душу населення в нових державах членах (ЄС-10) становила 60%; якщо до розширення 2004 р. різниця у ВВП на душу населення між найбагатшими та найбіднішими регіонами ЄС була в 5 разів; після розширення – більше ніж у 10 разів.

Така ситуація створювала нові виклики для згуртування: адже соціально-економічне вирівнювання між різними регіонами ЄС за таких умов ставало більш проблематичним; а також ставила під загрозу виконання Лісабонської стратегії та перетворення ЄС на найбільш конкурентоспроможну економіку в

світі. Відповіддю на виклики стали перегляд Лісабонської стратегії, внесення змін до ЄПЗ, запровадження інших політик і програм.

Лісабонську стратегію було переглянуто й оновлено в 2005 р. за результатами проміжного звіту про її виконання. Експертна група, що готувала цей звіт (так званий звіт Кока) [9], виявила, що ЄС не вдалося перетворитися на найбільш конкурентноспроможну економіку в світі: розрив у показниках продуктивності та ВВП на душу населення між ЄС та США не скоротився, а збільшився за ці роки, тоді як питання зайнятості та соціального згуртування вимагали все більше уваги. За результатами звіту Європейською комісією було підготовлено оновлену Лісабонську стратегію на 2005–2010 рр., основні цілі якої стисло сформульовані в гаслі: “зростання і робочі місця” та у трьох пріоритетних напрямках: 1) заходи для збільшення привабливості для інвесторів і працівників; 2) пропагування і поширення знань та інновацій; 3) створення кращих робочих місць. Таким чином, було посилено “соціальну” складову Лісабонської стратегії: заходи, що мали запроваджуватися державами-членами в рамках ЄПЗ, інших програм і політик ЄС, повинні сприяти зайнятості; робочі місця мали бути привабливими й безпечними; робота мала включати професійний розвиток, враховувати особливі потреби (наприклад, літніх людей або студентів).

За результатами перегляду Лісабонської стратегії Європейською комісією було запроваджено кілька додаткових ініціатив з метою вирішення соціальних проблем: у 2005 р. у дусі стратегічних “Лісабонських” завдань переглянуто та ухвалено Європейську стратегію зайнятості (European Employment Strategy) та Соціальну програму (Social Agenda); запроваджено масштабну рамкову програму “Навчання упродовж життя 2007–2013 рр. (Lifelong Learning Programme), політику рівних можливостей та політику соціального включення, молодіжну й культурну політику, політику багатокультурності.

Також у руслі Лісабонської стратегії було суттєво оновлено Європейську політику згуртування періоду 2007–2013 рр. Якщо в попередні періоди вона була переважно зорієнтована на регіони з відставанням у розвитку, які потребували реструктуризації або переорієнтації, то ЄПЗ 2007–2013 рр., крім цілі “Конвергенція” (тобто соціально-економічне вирівнювання), також включала цілі “Регіональна конкурентоспроможність і зайнятість” та “Європейська територіальна співпраця”, що передбачало участь у ЄПЗ усіх держав – членів ЄС, створювало стимули для підвищення конкурентоспроможності окремих регіонів, держав-членів та ЄС у цілому.

Як вищезгадані ініціативи ЄС, так і ЄПЗ 2007–2013 рр., були покликані сприяти зміцненню соціального згуртування. Соціальна згуртованість ЄС мала досягатися за рахунок солідарності та партнерства; через залучення до взаємодії, спільних ініціатив різних представників Європейської спільноти: активістів молодіжних рухів і громадських організацій, соціалізації мігрантів, інвалідів, безробітних, літніх людей, інших вразливих категорій громадян; через їхню співучасть та вплив на формування сучасних стратегій і творення спільного майбутнього ЄС; шляхом посилення зв'язків між окремими соціальними категоріями або групами громадян (територіальними громадами, літніми людьми, етнічними меншинами, молоддю, студентами, науковцями, митцями, підприємцями тощо). За таких обставин традиційне для ЄС тлумачення соціального згуртування, як сприяння зайнятості та зменшення безробіття, ставало неактуальним; офіційні та робочі документи Європейської комісії, науково-експертний дискурс стає все більш насиченим такою лексикою, як: “партнерство”, “діалог”, “форуми”, “залучення”, “включення”, “соціальна відповідальність”.

Крім Лісабонської стратегії, іншим важливим чинником зміни концепції економічного й соціального згуртування ЄС став Лісабонський договір, який у 2009 р. увів у концепцію згуртування ЄС новий – територіальний – вимір і поставив перед спільнотою оновлене завдання: економічне, соціальне та територіальне згуртування.

Територіальна співпраця вже стояла на порядку денному як одна з трьох цілей Європейської політики згуртування періоду 2007–2013 рр.; вона мала реалізуватися через сприяння транскордонному, міжрегіональному, міждержавному або міжнародному співробітництву, фінансову підтримку ЄС двосторонніх й багатосторонніх проектів міжрегіонального співробітництва, збір інформації та проведення досліджень, обмін досвідом, запровадження інноваційних підходів та програм місцевого й регіонального розвитку [5].

Проте концепції територіального згуртування ЄС не існувало, тому в 2008 р. Повідомленням “Зелена книга з територіального згуртування: Перетворення територіального розмаїття на перевагу” [8] Європейська Комісія запровадила процес консультацій з метою її розробки. Дискусія, що відбулася в ході процесу консультацій, стосувалася не тільки територіального згуртування, але торкалася згуртування ЄС взагалі.

Зелена книга тлумачить територіальне згуртування як гармонійний розвиток територій та регіонів ЄС і визначає три його важливі складові: сполучення (connection), координація (coordination) та співробітництво

(cooperation) [8, с. 3]. За результатами консультацій територіальне згуртування постає як максимально ефективне використання потенціалу кожної території чи місцевості, включно з географічним розташуванням, ландшафтним рельєфом, біологічним розмаїттям, геополітичним становищем, економічними можливостями тощо; як зменшення розбіжностей у розвитку різних територій та забезпечення для них рівних можливостей; як створення й розвиток мереж, налагодження зв'язків для територіального співробітництва.

Також було підтверджено, що економічне, соціальне та територіальне згуртування мають схожу природу: завданням економічного згуртування є інтеграція у внутрішній ринок ЄС усіх суб'єктів економічної діяльності (тобто великих компаній, малого та середнього бізнесу, підприємців тощо), тоді як завданням соціального згуртування є об'єднання різних народів, етнічних і соціальних груп, територіальних громад та об'єднання громадян у єдину спільноту навколо загальноєвропейських цінностей, принципів, цілей і стратегій; завданням територіального згуртування є об'єднання регіонів та територій у єдиний простір без обмежень і кордонів, який не обмежує економічне співробітництво, людські контакти, професійний, науково-академічний обмін тощо. Як соціальне та економічне згуртування спрямовані на забезпечення рівних можливостей для усіх громадян ЄС та ефективного використання усіх ресурсів і важелів для підвищення конкурентоспроможності, так і територіальне згуртування покликане забезпечити рівні умови для життя громадян як у центральних та високорозвинутих, так і периферійних та депресивних регіонах, зменшити їхнє відставання в розвитку, сприяти їхньому включенню у внутрішній ринок ЄС, ефективному використанню всіх наявних у регіоні ресурсів та включення всіх регіонів у складі ЄС до творення сукупного ВВП ЄС.

За результатом аналізу сформулюємо концепцію економічного, соціального та територіального згуртування ЄС, актуальну для сучасного етапу його розвитку. Економічне згуртування відбувається завдяки: а) посиленню економічних зв'язків між учасниками внутрішнього ринку ЄС; б) ефективному використанню ресурсів завдяки ефективному регулюванню; в) створенню сприятливого середовища для економічної діяльності, включно зі скасуванням бар'єрів для доступу на ринки, забезпеченням чесної конкуренції, підтримкою малого та середнього бізнесу, інноваційної діяльності, наданням інформаційних послуг для всіх учасників внутрішнього ринку; г) розширенню й поглибленню внутрішнього ринку та його включенню в глобальні ринки завдяки програмам

міжнародного співробітництва та вибору ефективних стратегій світової інтеграції.

Таким способом відбувається утвердження ЄС як лідера на глобальних ринках, зростає його конкурентоспроможність, посилюються зв'язки з партнерами з третіх країн, збільшується частка на світових ринках, зростають зайнятість, ВВП тощо.

Соціальне згуртування здійснюється завдяки зближенню учасників євроінтеграційних процесів – громадян, об'єднань громадян, територіальних громад, соціальних груп і спільнот, об'єднаних за професійними, релігійними, політичними, етнічними та іншими ознаками – під час їхньої взаємодії. Завдяки соціальному згуртуванню розвивається інфраструктура для соціальної взаємодії: громадянське суспільство, мережі, платформи, форуми, рухи; засновуються фонди, запроваджуються програми; посилюється спроможність до мобілізації та об'єднання для досягнення спільних цілей, утвердження спільних цінностей, захисту себе або інших представників спільноти.

Територіальне згуртування реалізується через виявлення та оцінювання територіального потенціалу, його ресурсів, сильних сторін і слабкостей регіону; пошук ніши та інтеграції регіону у внутрішній ринок ЄС або світові ринки; встановлення та зміцнення зв'язків для міжрегіонального, транскордонного, міжнародного співробітництва заради кращої реалізації територіального потенціалу; налагодження сполучення і зв'язку між населеними пунктами, регіонами, державами; включення територій і місцевостей у європейські транспортні, телекомунікаційні, енергетичні та інші мережі; скасування або мінімізація перешкод для руху, економічної діяльності, навчання; забезпечення високої якості державних громадських послуг та гарантованого доступу до суспільних благ, незалежно від території або регіону.

За принципом субсидіарності заходи згуртування спрямовані на регіональний рівень, але їх позитивний ефект позначається на функціонуванні ЄС у цілому. Внаслідок економічного згуртування (економічної інтеграції) утворюється нова економічна якість – внутрішній ринок; за результатами соціального згуртування постає мегаспільнота, що поділяє спільні цінності, визнає цілі та завдання ЄС, завдяки чому зростає суспільна злагода; внаслідок територіального згуртування створюється спільний простір з високими рівнем розвиненості інфраструктури, транспортного сполучення і зв'язку, високою якістю послуг. Отже, зростає привабливість Європейського Союзу для громадянина та інвестора, збільшується його конкурентоспроможність, утверджується його лідерство на міжнародній арені.

IV. Висновки

Публічний, фаховий та науковий дискурс навколо Лісабонської стратегії, Лісабонського договору, Європейської політики згуртування та територіального згуртування зробив вагомий внесок у розвиток концепції згуртування ЄС, суттєво розширив тлумачення згуртування взагалі. Територіальний вимір згуртування доповнив економічний та соціальний виміри; цілі й завдання Лісабонської стратегії суттєво посилили союзний вимір згуртування ЄС. Предметом *розгляду в подальших розвідках* стануть еволюція та розвиток концепції згуртування ЄС під впливом зовнішніх і внутрішніх тисків, у зв'язку із запровадженням стратегії "Європа 2020", поглибленням фінансово-економічної кризи тощо.

Список використаної літератури

1. Конституційні акти Європейського Союзу / [упор. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки]. – К. : Юстиніан, 2005. – Ч. I. – 512 с.
2. Офіційний веб-сайт Лісабонської стратегії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm.
3. Узагальнення результатів консультацій на Офіційному сайті Генерального Директорату Європейської Комісії з регіональної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/contrib_en.htm.
4. Barca F. An agenda for a reformed cohesion policy / F. Barca // Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy. – Brussels : European Commission, 2009. – 244 p.
5. Cohesion policy 2007–13: Commentaries and official texts. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2007. – 160 p.
6. Faludi A. Territorial Cohesion under the Looking Glass [Електронний ресурс] / A. Faludi. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf.
7. Farrugia N. Developing Indicators of Territorial Cohesion. Research Report 1/2008 [Електронний ресурс] / N. Farrugia, A. Gallina. – Режим доступу: <http://diggy.ruc.dk:8080/retrieve/18197>. – 55 p.
8. Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. – Brussels, 6.10.2008. COM(2008) 616 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>. – 13 p.
9. Kok W. Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf.

Стаття надійшла до редакції 20 березня 2012 р.

Оржель Е.Ю. Концепция экономической, социальной и территориальной сплоченности Европейского Союза пост-Лиссабонского периода

В статье исследуется концепция экономической, социальной и территориальной сплоченности, которая легла в основу Европейской политики сплоченности; в частности, детально проанализированы модификации, инициированные Лиссабонской стратегией и Лиссабонским договором.

Ключевые слова: Европейская политика сплоченности, экономическая, социальная, территориальная сплоченность.

Orzhel O. Post-Lisbon conceptual framework for economic, social and territorial cohesion of the European Union

The article explores the conceptual framework that underlines European cohesion policy, and focuses on changes that the conceptual framework has undergone due to the Lisbon Strategy and since the adoption of the Lisbon Treaty.

Key words: European cohesion policy, economic, social, territorial cohesion.

УДК 35.072

І.С. Педак

кандидат економічних наук, доцент

І.В. Рижикова

Класичний приватний університет

ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАННЯ КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ “ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ” У ТЕОРЕТИЧНІЙ РЕФЛЕКСІЇ

Розглянуто поняття “державного контролю” в різних аспектах його застосування. Обґрунтовано місце державного контролю в системі державного управління.

Ключові слова: контроль, нагляд, державне управління, державний контроль, система державного контролю.

І. Вступ

Світова наука та практика створили універсальне джерело інформації щодо державного контролю. Його ознаки визначають його сутність, яка полягає у проведенні інформаційно-аналітичної роботи стосовно стану чи ситуації, які виникають при перевірці раціональності, економічності, економності, доцільності організації процесу управління та об'єктивності рішень, коли мається на увазі не лише їх правомірність (законність), а також і їх професійна обґрунтованість.

В умовах державотворчих процесів, які відбуваються в Україні, на перший план висувається забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян і створення механізмів, які допомогли б їм відстоювати, захищати. Держава у своїх діях мусить виходити з пріоритету загальнолюдських цінностей, особливо при переході від “державоцентристської” до “людиноцентристської” моделі відносин. За таких умов істотно змінюється сутність державного контролю, за допомогою якого забезпечується злагоджена, чітка робота органів державної влади, добросовісне і якісне виконання посадовими особами, всіма державними службовцями наданих їм прав і сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства. Державний контроль повинен стати “спрямовувальним”, таким, який дає змогу отримати через зворотній зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити припущення стосовно стану справ чи ситуації, які виникли внаслідок здійснення управлінської функції чи виконання поставлених завдань, і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скерувати її.

Контроль у сфері державного управління – важлива функція державної влади й

управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості. Передбачає всебічне і постійне відстежування й коригування різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізації нормативно-правових актів. Ці заходи включають контроль як за прийняттям рішень, так і за їх виконанням. У процедурі контролю прийнято виділяти три основних етапи: встановлення стандартів (цілей, які мають вимір), зіставлення з ними реальних результатів, а також вжиття необхідних коригувальних заходів з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей. За сучасною концепцією контроль у сфері державного управління має здійснюватися протягом всього процесу управління, починаючи з планування й до досягнення поставлених цілей. Це дає змогу своєчасно попередити суттєве відхилення від очікуваних результатів. У його основу покладено принцип зворотнього зв'язку, за допомогою якого шляхом аналізу ситуації до і після реалізації певного плану, програми, нормативно-правових актів можна скоригувати з метою досягнення визначених цілей. Однією з основних його форм є узгодження та затвердження рішень. Іншою модифікацією є принцип контролю за критичними точками, тобто за фактами, які є критичними для оцінювання ступеня виконання планів. Необхідно пам'ятати, що державний контроль взагалі виправданий лише тоді, коли процес державного управління в певній сфері чітко сплановано й відхилення від плану піддається коригуванню. Як правило, державний контроль забезпечується взаємодією всіх гілок державної влади та потребує створення єдиної системи державного контролю. Остання потребує: взаємоузгодженого проведення управлінського (переважно зовнішнього),

фінансового та адміністративного (переважно внутрішнього) контролю; незалежності підрозділів контролю в органах управління, що може бути досягнуто їх безпосереднім підпорядкуванням першим керівникам цих органів і добром високопрофесійних і відданих справі кадрів тощо. Ефективна робота системи контролю можлива тільки за умови позитивного ставлення до неї керівників органів державної влади [1].

Отже, зазначаємо, що державний контроль – це перевірка виконання законів, рішень, дотримання чітко регламентованих умов тощо.

Державний контроль завдяки своєму комплексному, багатогранному, багатоаспектному характеру, привертає увагу вчених-соціологів, учених-фахівців з державного управління (наприклад, праці В. Малиновського, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка та ін.), філософів, економістів, а також учених-юристів (наприклад, праці О. Андрійко, В. Гарашука, О. Горшенева, О. Полінця, І. Шахова, О. Шоріної присвячені аналізу державного контролю у сфері державного управління, реалізації виконавчої влади, при цьому деякі з них, з урахуванням модернізаційних державотворчих процесів, вже дещо застаріли, а також праці С. Вітвицького, Ю. Дьоміна, Л. Савченко, П. Чистякова та інші, в яких увага зосереджується або на окремих ознаках державного контролю, його різновидах, або на специфіці прояву за різних обставин). Тому цей напрям дослідження завжди є актуальним.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати категоріальний апарат, який стосується терміна “державний контроль”, та обґрунтувати його актуальність у сфері державного управління.

III. Результати

Останніми роками спостерігаємо значне поширення використання понять “державний контроль”, “контроль з боку держави”, “державний контроль та нагляд” у сферах суспільного життя, у тому числі в законодавчих актах України. Розглянемо генезис цього поняття.

Сутність категорії контролю можна визначити як сукупність політичних та економічних процесів і методів, за допомогою яких забезпечується стабільність суспільного порядку та державного устрою, дотримання норм Конституції та законів.

Перешкоди теоретичного та практичного характеру виникають у зв'язку з розмежуванням нагляду та контролю. У більшості випадків застосування в законодавстві словосполучення “державний контроль” та “державний нагляд” вживаються без додаткового визначення і як загальнозрозумілі. Загалом завдання контрольної діяльності та

нагляду збігаються, зокрема: дотримання (виконання) законодавчих актів, поновлення порушених діянням правовідносин, забезпечення притягнення винних до юридичної відповідальності.

Якщо об'єктом контрольної діяльності є дії фізичних осіб у зв'язку з виконанням ними юридичних актів, загальнообов'язкових правил, а також перевірка фактичної наявності цінностей, то нагляд має здійснюватися за законністю юридичних актів, загальнообов'язкових правил, інструкцій, інших актів.

За часом проведення контроль може бути: попередній, превентивний (до приведення акта до виконання), поточний (у вигляді перевірки, обліку, обстеження, фактичної ревізії, спостереження), підсумковий (відмова у схваленні акта, скасування такого під час перевірки). Для нагляду характерним є наступний контроль із зупиненням акта, з вимогами усунення порушень закону.

У світовій практиці державний контроль (нагляд) здійснюється як на регіональному, так і на національному рівнях. Основні принципи та положення щодо організації контрольної-наглядової діяльності визначені відповідними директивами та національними законодавствами. На національному рівні створюються різні регулювальні системи, які забезпечують збалансованість інтересів споживачів, держави та бізнес-спільноти [3].

Використовуючі правила, відповідно до Європейських директив “нового підходу”, сформулюємо трикомпонентне визначення поняття “державний контроль”:

1. Державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів у діяльності організації, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища).

2. Державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення корегувальних дій щодо діяльності організації, що базується на порівнянні фактичного та об'явленого її стану відповідно до появи загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища).

3. Державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організації у разі виявлення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища).

Державний нагляд повинен здійснюватися на ринковій фазі діяльності організації. Сформулюємо трикомпонентне визначення поняття “державний нагляд”:

1. Державний нагляд (інформаційна компонента) – це виявлення фактів, що можуть призвести до появи небезпеки (людини, держави, навколишнього середовища).

2. Державний нагляд (функціональна компонента) – це процес вироблення коре-

гувальних дій щодо діяльності організації, що базується на порівнянні фактичних характеристик, розбіжності між якими призводять до появи небезпеки (людини, держави, навколишнього середовища).

3. Державний нагляд (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організації в разі прояву небезпеки (для людини, держави, навколишнього середовища) [5].

Наведені формулювання визначень слід розглядати як першу ітерацію у спробі сформулювати поняття, яке часто вживається.

Категорія державного управління “державний контроль” – це дефініція, яка повинна розглядатись як ціле, а не сполучення понять “держава” та “контроль”. Державний контроль має виважену структуру, що поєднує елементність, зв’язанність та цілісність. За видами контроль поділяють на державний та соціальний (громадський) (профспілки, громадські рухи і організації, засоби масової інформації).

Державний контроль був і залишається однією з найважливіших функцій державного управління. В умовах формування правової демократичної держави контроль залишається провідною ланкою управління суспільним розвитком як:

- способом забезпечення законності та державної дисципліни;
- одним з основних і важливих методів управління;
- функцією управління;
- певним етапом управлінського процесу.

Складовою завдань і владних повноважень органів і посадових осіб – управлінців, є організація та застосування контролю (нагляду). Тому в процесі здійснення контролю необхідно виявляти й усувати обставини, які перешкоджають покращенню роботи підконтрольного об’єкта; потрібно виявляти причини, що спричиняють розходження практичних результатів з поставленою метою. Під час чи після закінчення контролю можуть порушуватись адміністративні або дисциплінарні провадження, відшкодування збитків чи майнових стягнень, або можуть бути передані матеріали перевірки у слідчі органи для порушення кримінального переслідування.

Контроль у сфері державного управління має види залежно від функціональної спрямованості: соціальний, політичний, адміністративний, судовий, парламетський.

Соціальний контроль проявляється в активності населення, в діяльності громадських рухів і організацій, засобів масової інформації. Це можуть бути звернення, листи, заяви громадян і є одним з яскравих проявів демократизації держави. Контроль надає можливість попереджувати, виявляти відхи-

лення, помилки, шукати нові можливості та резерви.

Політичний контроль здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, регіональні і місцеві виборні органи, політичні партії.

Адміністративний контроль здійснюється виконавчими органами законодавчої та виконавчої влади. До системи адміністративного контролю належать: Рахункова палата, Служба Безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Податкова адміністрація України, Міністерство фінансів України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України.

Кабінет Міністрів України у процесі реалізації своїх контрольних повноважень може скасувати акти міністрів, інших відомств і державних органів. Президент України має право скасувати акти Кабінету Міністрів України та Ради міністрів АРК, акти міністерств, інших центральних органів у випадку невідповідності чинному законодавству України.

Виконавчі комітети органів місцевого самоврядування здійснюють контроль за діяльністю підприємств (об’єднань), будь-яких форм власності, транспорту, за використанням природних ресурсів, за станом обліку звітності, громадського порядку, за сплатою зобов’язань за платежами у бюджет, за радіаційним, санітарним станом. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади контролюють стан реалізації актів, які ними видаються, в межах галузі чи відомства.

З метою встановлення єдності в адмініструванні міністри наділяються правом нагляду за функціонуванням всіх службових осіб та органів відповідної галузі, що включає скасування їх наказів, інструкцій, призначення бухгалтерських та інших документальних ревізій, накладення дисциплінарних стягнень.

Судовий контроль в Україні здійснюють суди, а саме: Конституційний, Верховний, господарські, загальні. Судовий контроль спрямований на охорону і захист суб’єктивних прав, які можуть порушуватись застосуванням незаконних рішень чи розпоряджень. Решта видів контролю (політичний, прокурорський, адміністративний), насамперед, охороняють авторитет закону, підтримання правопорядку.

Парламентський контроль здійснюється за процесом виконання затверджених програм і бюджету, за використанням позик і економічної допомоги, які одержані від іноземних держав та міжнародних організацій за забезпеченням конституційних прав, свобод, обов’язків громадян. Він проявляється у повноваженнях на накладання “вето” на укази Президента, здійсненні контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України тощо.

Розгляд системи контролю над державною службою свідчить про наявність інституту омбудсмена – парламентські уповноважені. Конституція України передбачила вибори Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, поставила питання про омбудсмена на порядок денний політико-правового життя країни. Українському омбудсменові доводиться діяти в країні, де більшість громадян не має досвіду демократичних традицій і відрізняється низьким рівнем політико-правової культури.

У системі державної служби контроль проявляється через санкції (негативна форма) або стимулювання певної поведінки (позитивна форма). За відсутності контролю ефективність роботи органів влади всіх рівнів різко знижується. Система органів державного контролю складається з підсистем, які діють у певних сферах і галузях суспільного життя та дають змогу забезпечити необхідною інформацією всі рівні управління (рис. 1).

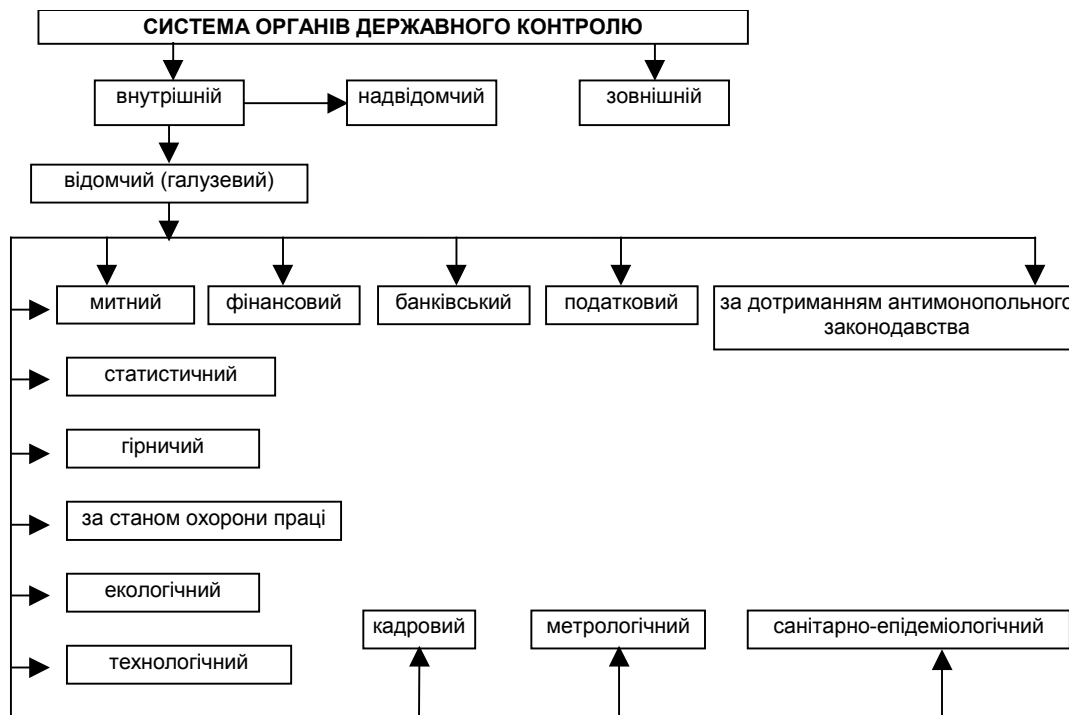


Рис. 1. Система органів державного контролю

Контроль, який здійснюють інші державні органи стосовно органів виконавчої влади, є зовнішнім. До таких видів контролю належать: парламентський, президентський, судовий контроль, прокурорський нагляд. Для цих видів державного контролю єдиними є мета й об'єкт контролю – діяльність органів виконавчої влади. Та перед ними стоять різні завдання й різноманітними є форми та методи контролю, а також наслідки його здійснення.

За правовими наслідками галузевий та надвідомчий контроль мають свої відмінності. Якщо галузевий може обмежуватися заходами адміністративно-організаційного впливу, то при надвідомчому контролі контролюючий орган може вдаватися до примусових заходів, або ж звертатися з поданням результатів контролю у відповідні державні органи, які уповноважені застосовувати відповідні заходи впливу.

В Україні побудова системи контролю у сфері державного управління відбувається шляхом розвитку складних і розгалужених систем надвідомчого контролю. Завдання

таких систем контролю полягає в забезпеченні рішень комплексного характеру, що стосується кількох, а то й багатьох галузей управління чи реалізації окремих функцій управління. Тому цей вид контролю не пов'язаний з адміністративною підпорядкованістю суб'єктів.

Правовою основою надвідомчого контролю є Конституція України та законодавчі акти, що виділяють функцію контролю як один з основних видів діяльності державних органів.

У зв'язку з цим виділяють державний контроль, який здійснюють органи виконавчої влади: фінансовий, банківський, митний, податковий, гірничий, за станом охорони праці, санітарно-епідеміологічний, за дотриманням антимонопольного законодавства, метрологічний, статистичний, кадровий, технологічний, екологічний тощо.

Фінансовий контроль здійснюється за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності у міністерствах, відомствах, державних комітетах,

державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів. На основі ревізій та перевірок робиться глибокий аналіз, який дає можливість подавати пропозиції щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому. При проведенні фінансового контролю керується Конституцією України, Законом України "Про державну контрольно-ревізійну службу", актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Важливе місце у сфері державного управління посідає банківський контроль, який здійснює Національний банк України у сфері кредитно-грошових відносин.

Зважаючи на складну ситуацію у сфері економіки України, важливого значення набув митний контроль. Такий вид контролю існує в усіх країнах, але наші умови накладають на нього свої особливості, більш жорсткі підходи до обсягів при вивезенні за межі митної території України та ввезенні на неї товарів та інших предметів.

Щодо податкової служби, яка активізувалася як у напрямі виконання своєї безпосередньої роботи – контролю за дотриманням податкового законодавства і своєчасною сплатою податків, так і в плані гласності здійснення податкового контролю – широко інформування через засоби масової інформації про стан та зміни в податковій політиці.

Державна санітарно-епідеміологічна служба, здійснює контроль за дотриманням юридичними і фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей, а також застосовує заходи правового характеру щодо правопорушників.

Одним з видів державного контролю, який перебуває у стадії становлення, є контроль за дотриманням антимонопольного законодавства щодо захисту інтересів підприємців та добросовісної конкуренції. Правовим забезпеченням цього виду контролю є Закон України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності" та Закон України "Про Антимонопольний комітет України". У відповідність з цими законами приведена вся нормативна база: рішення уряду України, центральних органів виконавчої влади, що регулюють відносини в цій сфері.

Конкретизація функцій такого виду контролю в практичній діяльності може бути зведена до протидії монополіям зазіханням окремих видів виробників, дотримання законів про демонополізацію суб'єктів господарювання, підготовки рекомендацій уря-

ду чи органів законодавчої влади на основі детального аналізу виробничих процесів, контроль за проведенням приватизації й роздержавлення, контроль за дотриманням законодавства про банкрутство, де мова йде про прийняття своєчасних рішень стосовно переорієнтації чи ліквідації збиткових виробництв чи навіть окремих галузей.

Окреме місце в системі контролю посідає статистичний контроль, який разом з тим може використовуватися при здійсненні інших видів контрольної діяльності.

Завданням екологічного контролю у цій галузі є забезпечення вимог чинного екологічного законодавства про охорону природного навколишнього середовища всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами.

IV. Висновки

Отже, контроль – це сукупність політичних і економічних процесів та методів, які повинні забезпечувати стабільність суспільного порядку і державного устрою, дотримання Конституції та законів України, важливий адміністративно-контрольний метод органів влади, який потребує вдосконалення управлінського процесу у сфері реалізації політики уряду.

Можна сказати, що контроль виконує владну функцію. Це спрямування державного управління в напрямі соціального прогресу. Одним із засобів забезпечення конституційних прав є спеціалізована міжвідомча контрольна діяльність. Такий контроль здійснюється відповідними державними інспекціями, які захищають, насамперед, найважливіші права людини: на життя, здоров'я, працю, безпечно природне навколишнє середовище, санітарні умови тощо та забезпечують дотримання чинного законодавства. До таких контрольних органів належать: Санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України, Державна інспекція праці Міністерства праці та соціальної політики України, Державна екологічна інспекція та Служба державної охорони природно-заповідного фонду Міністерства екології та природних ресурсів тощо.

Ефективний контроль значною мірою залежить від ставлення до нього керівників, а також від наявності повноцінних контрольних органів на всіх рівнях управління, наукової розробки проблем контролю в умовах реформування української держави. Необхідно також підвищувати активність населення, яке є першоосновою соціального контролю за діяльністю державних органів.

Державний контроль має розглядатись із позиції принципово нової парадигми – як системна діяльність з надання послуг. Це потребує розробки нової методології діяль-

ності в цій галузі на підґрунті методології управління на основі якості цих послуг.

Список використаної літератури

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
2. Гаєвський Б.А. Культура державного управління: організаційний аспект : монографія / Б.А. Гаєвський, В.А. Рехало. – К. : УАДУ, 1998. – 144 с.
3. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В.М. Гарашук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна та ін. ; за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : НАДУ : Міленіум : Знання-прес, 2003. – 320 с.
5. Маматова Т.В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю : монографія / Т.В. Маматова. – Д. : Свідлер А.Л., 2009. – 326 с.

Стаття надійшла до редакції 12 квітня 2012 р.

Педак И.С., Рыжикова И.В. Тенденции представления категориального аппарата “государственный контроль” в теоретической рефлексии

Рассмотрено понятие “государственный контроль” в разных аспектах его применения. Обосновано место государственного контроля в системе государственного управления.

Ключевые слова: *контроль, надзор, государственное управление, государственный контроль, система государственного контроля.*

Pedak I., Ryzhikova I. Trends in representation of the category “government control” in the theoretical reflection

We consider the definition of “government control” in different aspects of its application. Justified the place of government control in public administration.

Key words: *control, inspection, state management, government control, system of government control.*

УДК 351

І.А. Сай

кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

КОНЦЕСІЯ ЯК ШЛЯХ ЗБЕРЕЖЕННЯ ВЛАСНОСТІ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

Механізми державно-приватного партнерства застосовуються в світовій практиці із залучення приватних компаній для довготривалого фінансування й управління об'єктами суспільної інфраструктури, зокрема транспортом, житлово-комунальним господарством, охороною здоров'я, благоустроєм тощо. Реалізація інфраструктурних проектів в Україні із застосуванням механізму державно-приватного партнерства залишається недостатньо поширеним явищем, хоча необхідність розвитку інфраструктури визріла давно.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, концесія, договір концесії, концесіонер, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

Упродовж останніх років в Україні набуває актуальності питання розвитку відносин державно-приватного партнерства та його ролі в підвищенні ефективності впровадження інфраструктурних проектів як на національному, так і на місцевому рівнях. Про це свідчить розробка нормативно-правової бази для таких відносин. Зокрема, прийнято Закон України "Про державно-приватне партнерство", в якому визначено організаційно-правові засади взаємодії державних і приватних партнерів та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Водночас, реалізація інфраструктурних проектів в Україні із застосуванням механізму державно-приватного партнерства залишається недостатньо поширеним явищем, хоча необхідність розвитку інфраструктури визріла давно.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити концесію як шлях збереження власності держави та територіальної громади.

III. Результати

Державно-приватне партнерство є ефективним та перспективним інструментом економічного й соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні, засобом залучення коштів у проекти, де державні й місцеві органи влади намагаються зберегти контроль та налагодити співпрацю з інвесторами. Під час такого співробітництва між державою й суб'єктами господарювання досягаються кращі техніко-економічні показники та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси й комунальне майно.

Державно-приватне партнерство є доцільним для розвитку та забезпечення нор-

мального функціонування суспільно значущих об'єктів, експлуатація яких потребує значних бюджетних коштів. Такими об'єктами є підприємства комунальної сфери, автомобільні дороги, аеропорти, навчальні заклади та заклади охорони здоров'я тощо. Державно-приватне партнерство може стати суттєвим кроком на шляху вирішення важливих для всього суспільства соціально-економічних проблем.

Хоча державно-приватні партнерства найбільш поширені в комунальній і транспортній інфраструктурі в багатьох країнах світу, набувають поширення також проекти державно-приватного партнерства (публічно-приватного партнерства) і в окремих секторах соціальної інфраструктури, таких як: охорона здоров'я, освіта, туристична галузь та збереження культурної спадщини.

Прийняті у світовій практиці класифікації державно-приватного партнерства зазвичай виділяють за такими формами: контракти, оренда, концесія.

Відповідно до Закону України "Про концесії", під концесією мається на увазі надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній і терміновій основі юридичній або фізичній особі (суб'єктові підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) і (або) керування (експлуатацію) об'єкта концесії (термінове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань щодо створення (будівництва) і (або) керування (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності й можливого підприємницького ризику. У концесію можуть надаватися об'єкти права державної або комунальної власності, які використовуються для здійснення діяльності в таких сферах

господарської діяльності (крім видів підприємницької діяльності, які відповідно до законодавства можуть здійснюватися виключно державними підприємствами й об'єднаннями).

Концесіонер-інвестор отримує в користування об'єкт державного (комунального) майна з низкою зобов'язань, таких, наприклад, як добудувати "недобуд" у разі його наявності й використовувати для здійснення господарської діяльності; повернути все майно державі (територіальній громаді) з добудованим "недобудом" і власними новобудовами в стані, не гіршому, ніж на момент отримання об'єкта в концесію; перераховувати плату за користування об'єктом концесії.

Майно, яке передається в концесію, залишається в державній (комунальній) власності. Майно, яке створюється концесіонером за державні кошти протягом строку дії договору, також є власністю держави. І це є найважливішим.

Чинним законодавством передбачено обов'язковість передачі державного (комунального) майна в концесію виключно на конкурсних засадах. У тендері має перемогти той інвестор, який запропонує найбільшу частку власних коштів, що вкладаються претендентом у фінансування об'єкта концесії; найбільш вигідну та надійну схему фінансування проекту, найкоротші строки окупності об'єкта концесії, надходження прибутків; найкоротші строки реконструкції об'єкта концесії; найкращі пропозиції щодо експлуатації та управління об'єктом концесії, найкращі умови використання об'єкта концесії для надання послуг щодо задоволення громадських потреб; максимальне використання в концесійній діяльності працівників – громадян України, в тому числі звільнених у зв'язку з ліквідацією комунального підприємства, майно якого надано в концесію.

Один з основних обов'язків інвестора – вивести об'єкт концесії на такий рівень, при якому в подальшому вже не буде потреби в бюджетній підтримці його господарської діяльності. Тобто держава (територіальна громада), зберігаючи за собою право власності на об'єкт, з одного боку, звільняється від тягаря його бюджетного фінансування, з іншого – отримує модернізоване за рахунок концесіонера виробництво.

Окремим пунктом можна назвати умову максимального використання вітчизняної сировини, матеріалів, робіт, послуг. Передача цілісного майнового комплексу підприємства в концесію також передбачає обов'язковість збереження трудових відносин між власником і трудовим колективом, зобов'язуючи саме інвестора виконувати умови колективного договору та галузевої угоди. Держава (територіальна громада)

залишає за собою право контролю й ініціювання питання щодо розірвання договору концесії в разі невиконання інвестором взятих на себе умов та вимог чинного законодавства.

В умовах сьогоденних економічних реалій така форма видається чи не єдиним дієвим способом залучення приватного капіталу в малорентабельні сектори економіки як на державному, так і регіональному рівні. І як наслідок держава отримуватиме привабливе підприємство для подальших заходів з приватизації.

Підсумовуючи, можна виділити такі переваги концесійної системи:

- концесія дає змогу залучити інвестиції в малорентабельні сектори економіки (водоочищення та водопостачання, будівництва доріг тощо). Концесія дає змогу створити для інвестора умови, які дають йому можливість вкладати власні кошти в розробку проектів будівництва й експлуатації об'єктів комунальної власності. Це досягається за рахунок спеціального податкового режиму. Застосування спеціального податкового режиму законодавчо формалізується, при цьому враховуються основні параметри: особливості експлуатації об'єкта, розвиненість і стан інфраструктури, перспективи застосування сучасних технологій і ряд інших моментів. Це дає змогу розробити диференційовані режими оподаткування. Надання того чи іншого податкового режиму зумовлено формальними ознаками (розташуванням об'єкта природокористування, обсягом інвестицій, загальним економічним значенням для розвитку країни й регіону). Пільговий податковий режим діє протягом зафіксованого контрактом строку, тобто до моменту досягнення певного рівня рентабельності, необхідного для виплат податків і повноцінної роботи концесійного підприємства;
- укладаючи договір про концесію, держава та органи місцевого самоврядування знімають із себе обов'язок з управління найчастіше збитковими комунальними підприємствами, одержують можливість зменшити державні витрати на рахунок залучених коштів концесіонера, а зеконномлені кошти використати в соціальній сфері, житловому будівництві тощо;
- концесія є ефективним механізмом управління та організації. Перевагою концесії є й те, що вона дає змогу залучити до управління державною та комунальною власністю ефективного управлінця. Приватний управлінець-концесіонер, що працює в межах цивільно-правового договору за винагороду, прямо пов'язаний з результатами його ро-

боти, буде ефективніший від призначеного державного чиновника, що працює за одержувану з бюджету "плату", яка не пов'язана прямо з результатами його роботи. Крім того, концесійний договір може містити пункт про підготовку кваліфікованих вітчизняних кадрів для роботи з передовим високотехнологічним устаткуванням;

- концесія більш приваблива для інвестора, ніж чинна сьогодні в Україні ліцензійна дозвільна система, що базується на адміністративному праві. Вона дає змогу інвесторові на рівні взаємодіяти з державними органами та органами місцевого самоврядування в межах цивільно-правових відносин. Концесія як договірна форма економічних відносин між державою й підприємцем, на відміну від ліцензійної системи, має незаперечну перевагу, яка полягає в тому, що держава виступає рівним суб'єктом правовідносин з концесіонером, і це є привабливим чинником для приватних інвесторів.

Очевидно, що серйозним інвесторам, налаштованим на довгострокове співробітництво, зручніше підтримувати відносини, які базуються на цивільному праві, ніж на адміністративному, і мати справу зі стороною, підсудною звичайним комерційним, торговельним, господарським судам. Крім того, концесійна угода містить так зване "застереження про стабільність", тобто гарантує виконання прийнятих у ньому умов на весь строк, визначений згідно з угодою, незалежно від змін до законодавства. У цьому разі концесіонер одержує передбачене оподаткування й захист від численних виправлень відповідно до законів і адміністративних актів України.

Концесія дає змогу використати новітні науково-дослідні та дослідно-конструкторські розробки. Залучення передової іноземної й вітчизняної техніки та технологій вимагає, як правило, більших капітальних витрат. Гнучкий режим концесій, розрахований на триваліший строк упровадження, дає змогу зменшити інвестиційне навантаження та сприяє застосуванню передового обладнання й технологій. За бажанням сторони, що здає об'єкт у концесію, у договір може бути внесено пункт про обов'язкове використання при будівництві споруджень новітніх розробок, які гарантують дотримання санітарних і екологічних норм.

Для досягнення подальших позитивних результатів партнерства держави й приватного сектору на основі концесійного механізму необхідно здійснити таке:

- концесійні договори повинні поширюватися як на будівництво, так і на експлуатацію об'єктів концесії. Це зумовлено

тим, що приватний концесіонер, прагнучи максимізувати прибуток, буде шукати шляхи мінімізувати видатки протягом повного життєвого циклу проекту. Таким чином, буде досягнута ефективність за видатками, а суспільство буде одержувати користь від реалізації проекту з мінімальними витратами;

- розробити системи гарантій для приватних концесіонерів, що брали участь у реалізації великих інфраструктурних проектів суспільного значення, зокрема, при залученні зовнішніх кредитів для створення нових об'єктів інфраструктури. У процесі планування державного та місцевих бюджетів доцільно передбачити надання органами влади відповідного рівня гарантій за кредитами приватних партнерів, які реалізують інвестиційні проекти стратегічного значення;
- розробити критерії надання та методикку обліку пільг для приватних партнерів при реалізації пріоритетних концесійних проектів;
- прийняти підзаконні нормативно-правові акти та розробити механізми їх практичної реалізації. Більш детальне законодавче опрацювання дасть змогу знизити час і витрати приватних концесіонерів та державних органів при підготовці проектів державно-приватного партнерства і, як наслідок, розширити можливості використання цієї схеми;
- більш ретельне опрацювання проектів з обох сторін і з громадськістю. Зарубіжний досвід свідчить, що нерідко причиною невдач при реалізації проектів державно-приватного партнерства стає недостатньо ретельне опрацювання проектів з боку обох партнерів і з громадськості. На стадії підготовки проекту необхідно виробити чіткі очікування від проекту, якомога раніше почати консультації між сторонами, визначити вигідність реалізації проекту для приватного й державного секторів.

IV. Висновки

Безперечно, для подальшого розвитку державно-приватного партнерства в Україні ще належить виконати велику роботу. У багатьох зарубіжних країнах, де зараз активно використовується цей формат роботи, на розвиток державно-приватного партнерства пішло не одне десятиліття. Будуть потрібні серйозні зусилля для розвитку нормативно-правової бази інституційного партнерства, підвищення довіри між сторонами, напрацювання досвіду партнерства в різних сферах, зниження ризиків для обох сторін.

Підсумком застосування такого партнерства стане приплив приватного капіталу в розвиток інфраструктури, який дасть змогу не тільки підтримувати вже наявні потужно-

сті, а й активно впроваджувати якісно нові технології.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про державно-приватне партнерство" від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
2. Закон України "Про концесії" від 16.07.1999 р. № 997-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997-xiv>.
3. Грищенко С. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.
4. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: Теория и практика / В.Г. Варнавский // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 7. – С. 28–37.

Стаття надійшла до редакції 7 квітня 2012 р.

Сайт И.А. Концессия как путь собственности государства и территориальной общины

Механизмы государственно-частного партнерства применяются в мировой практике привлечения частных компаний для долгосрочного финансирования и управления объектами общественной инфраструктуры, в частности транспортом, жилищно-коммунальным хозяйством, здравоохранением, благоустройствами т.п. Реализация инфраструктурных проектов в Украине с применением механизма государственно-частного партнерства остается недостаточно распространенным явлением, хотя необходимость развития инфраструктуры созрела давно.

Ключевые слова: *частно-государственное партнерство, концессия, договор концессии, концессионер, органы местного самоуправления.*

Say I. Concession as a way of ownership of the state and territorial communities

Mechanisms of the private-state partnership are applied in the world practice of attraction of the private companies to long-term financing and objects management of a public infrastructure, for example in transport, housing and communal services, public health services, an accomplishment, etc. The implementation of infrastructure projects in Ukraine, using public-private partnership is not common, although the need for infrastructure development matured long ago.

Key words: *the private-state partnership, concession, the concession contract, the concessionaire, local government.*

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.025.13

О.В. Аксьонов

аспірант
Класичний приватний університет

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ

Статтю присвячено встановленню змісту державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами.

Ключові слова: державне управління, функції державного управління, земельні ресурси, державний контроль за використанням та охороною земель.

I. Вступ

В умовах розвитку земельного ринку відбулася переорієнтація з екологічнобезпечного і природоохоронного аспекту природокористування на врахування економічного аспекту, тобто досягнення максимального економічного ефекту, що найчастіше має вигляд максимуму грошових надходжень у бюджет і окупності витрат.

На сьогодні недостатньо підстав сподіватись, що людство в історично короткий період зможе привести виробництво і спосіб життя у відповідність до екологічних вимог і раціонального використання природних ресурсів. Необхідно використовувати усі можливі засоби, у тому числі й різноманітні законодавчі заходи регулювання поведінки і господарської діяльності людей для приведення їх до екологічно коректних.

Напрями охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки мають свою досить розвинену природоохоронну законодавчу базу і є самостійними галузями екологічного управління. Розвиненим напрямом також є управління природокористуванням, однак йому ще бракує належної заощадливості й раціональності [4, с. 157].

Перелічені проблеми потребують від системи державного управління здійснення пошуку конкретних заходів підтримки стабільності екологічних систем.

II. Постановка завдання

Мета статті – встановити зміст державного контролю за раціональним використанням і охороною земель, уточнити поняття державного контролю в системі державного управління земельними ресурсами, визна-

чити суб'єктів державного земельного контролю.

III. Результати

Перехід до ринкової економіки потребує нових підходів до управління. На зміну командній системі прийшли ринкові й економічні критерії. У таких умовах державний контроль за раціональним використанням і охороною земель повинен забезпечити прийняття оперативних, стратегічних і перспективних управлінських рішень.

Для досягнення своєї мети – збереження родючості, раціонального використання й охорони земель – система державного управління земельними ресурсами здійснює ряд функцій.

Функції виконуються як безпосередньо, що пов'язано зі створенням конкретних форм та умов землекористування (земельних ділянок, інженерних споруд, поселень, виробничих і рекреаційних центрів, зміна стану земель, тощо) і має дискретний характер, так і опосередковано – шляхом створення нормативно-правової бази. Опосередковане управління, на відміну від безпосереднього, здійснюється постійно й має певні відмінності [3, с. 52].

А.М. Третяк до функцій безпосереднього державного управління земельними ресурсами зараховує [12, с. 48–50]:

1) збір і аналіз даних про об'єкт управління та керовані процеси: вивчення властивостей землі (польові обстеження, інвентаризація земель), ведення земельного кадастру (реєстрація, облік, оцінювання) і моніторингу земель, створення і ведення географічних інформаційних систем;

2) вироблення управлінського рішення щодо зонування земель, прогнозування, планування і проектування використання земель;

3) реалізацію управлінського рішення: державний перерозподіл земель (вилучення, надання земель), організацію та фінансування заходів щодо зміни властивостей землі, регулювання ринкового обороту земель, економічне стимулювання раціонального землекористування;

4) контроль за функціонуванням сформованого процесу і його корегування: контроль за використанням земель і дотриманням земельного законодавства, вирішення земельних спорів, пов'язаних з реалізацією управлінських рішень і функціонуванням сформованої системи організації використання земель.

Функції опосередкованого управління визначають у вигляді:

- вивчення характеру земельних відносин, стану земельного законодавства і їх моніторингу;
- розробки та прийняття законодавчих актів (законів, рішень, постанов) і нормативів використання землі;
- реалізації заходів щодо зміни системи землекористування, передбачених у законодавчих актах;
- удосконалення землекористування, зонування, нормування використання землі;

- державного контролю за дотриманням земельного законодавства;
- вирішення земельних спорів, пов'язаних із введенням і функціонуванням земельного законодавства та нормативів використання землі.

Контроль визначено як перевірку або спостереження за ким-небудь або чим-небудь з метою перевірки, у свою чергу, перевірка – це встановлення виконання чого-небудь [5].

Г.В. Афанасьєв розглядає контроль як спостереження і перевірку відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам, встановлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, відхилень від вимог управлінських рішень і прийнятих принципів організації і регулювання. Суб'єкт контролю, встановивши причину відхилення від вимог прийнятих управлінських рішень, визначає шляхи корегування організації об'єкта управління і способи впливу на об'єкт з метою усунення відхилень на шляху до оптимального функціонування системи [2].

У загальному вигляді алгоритм контролю можна подати у вигляді чотирьох етапів (див. рис.).

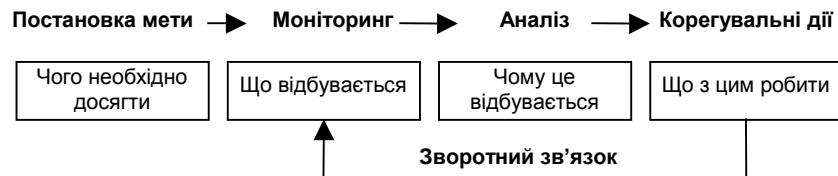


Рис. Алгоритм контролю

Державний контроль за використанням та охороною земель як функцію державного управління зараховують до екологічного виду контролю, здійснюваного шляхом:

а) перевірки додержання законодавства щодо охорони навколишнього середовища і використання природних ресурсів;

б) перевірки виконання планів і заходів щодо посилення охорони навколишнього середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Екологічний контроль – функція держави у галузі екології, що є найважливішим засобом забезпечення раціонального використання природних ресурсів і ефективної охорони природи [1, с. 173]. До його завдань належать: спостереження за станом і змінами навколишнього середовища, перевірка дотримання вимог екологічного законодавства і нормативів якості навколишнього середовища, виконання заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та оздоровлення навколишнього середовища.

У складі екологічного контролю виділяють:

1) контроль і нагляд – забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами;

2) спеціалізований контроль – державний контроль за додержанням норм і правил у галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання й відновлення природних ресурсів, у тому числі землі, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, інших об'єктів рослинного й тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, а також у сфері поводження з відходами, додержання норм екологічної безпеки.

Контроль і нагляд зараховують до загальної функції державного управління, спеціалізований контроль – до спеціальної функції [4, с. 158–159].

Насамперед, система встановлює мету управління. Далі проводиться моніторинг. У разі наявності вагомих відхилень від мети їх слід уважно вивчити та встановити причини їх виникнення. На завершальному етапі вживають заходів з корегування управлінських дій для усунення відхилень між реальними і наміченими показниками.

Ієрархічність управління забезпечує вирішення стратегічних завдань у вищих ланках управління з делегуванням більш дрібних і локальних проблем на нижчі ланки управління.

Залежно від масштабності об'єктів і рівня суб'єктів екологічного управління, виділяють макро- і мікроекологічне управління [4, с. 160–161].

Макроекологічне управління поширює свою дію на великомасштабні об'єкти, такі як природне середовище держави, окремих регіонів, природні екосистеми, природні ресурси загальнодержавного значення, а також на здоров'я населення.

Мікроекологічне управління поширює свій вплив на адміністративно-територіальні райони, компанії, підприємства, організації, природні об'єкти, що мають визначені межі на місцевості: земельні ділянки, водні об'єкти, ділянки континентального шельфу, ділянки надр, об'єкти природно-заповідного фонду тощо.

До суб'єктів, що здійснюють макроекологічне управління, належать: орган законодавчої влади, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади і органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Вони уповноважені приймати управлінські рішення, які стосуються держави в цілому, регіонів, галузей народного господарства тощо.

До суб'єктів, які здійснюють мікроекологічне управління, належать місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та системи екологічного менеджменту суб'єктів господарювання. Вони уповноважені приймати управлінські рішення, що стосуються невеликих територій, окремих природних об'єктів, компаній, підприємств, організацій.

Для кожного наступного рівня управління загальна мета системи поділяється на часткові та конкретні завдання. У результаті цього кожен суб'єкт контролю вирішує окремі поставлені перед ним завдання.

Контроль за використанням та охороною земель А.М. Мірошниченко визначає як діяльність уповноважених суб'єктів із перевірки

дотримання норм земельного законодавства, вжиття заходів щодо припинення його порушень та притягнення винних до юридичної відповідальності і пов'язує його з функцією моніторингу, але зазначає, що для контролю характерний владний вплив на порушників земельного законодавства [8, с. 225].

Відповідно до ст. 187 Земельного кодексу України [7], контроль за використанням і охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України.

Під державним контролем за використанням та охороною земель розуміють врегульовану нормами права діяльність спеціально уповноважених державних органів [6, с. 230].

Зазначені дії спрямовані на:

- додержання норм земельного законодавства всіма суб'єктами відповідних суспільних відносин;
- запобігання правопорушенням та їх виявлення;
- вжиття заходів впливу на порушників;
- поновлення порушених прав землевласників і землекористувачів.

Згідно із ст. 5 Закону України “Про державний контроль за використанням та охороною земель” [11], спеціально уповноваженими органами виконавчої влади у сфері державного контролю за використанням та охороною земель є:

а) центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі – в частині державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності;

б) центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів – в частині державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель;

в) центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики – в частині моніторингу родючості ґрунтів земель сільськогосподарського призначення та агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення.

У Земельному кодексі України моніторинг зараховано до системи спостереження за станом земель, метою якої є своєчасне виявлення змін, їх оцінювання, відвернення та ліквідація наслідків негативних процесів. Завданнями моніторингу є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок з метою запобігання або усунення дії негативних процесів [7, ст. 191–192].

До набрання чинності Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель" [10] у Земельному кодексі України [7, ст. 188] державний контроль розмежовувався на контроль за використанням та охороною земель і контроль за додержанням вимог законодавства про охорону земель, що, відповідно, здійснювався двома суб'єктами контролю:

- уповноваженими органами виконавчої влади із земельних ресурсів;
- спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів.

Визначення центральних органів виконавчої влади, які мають контрольні повноваження, в деяких випадках досить розмиті, що не дає змоги їх ідентифікувати. Наприклад, йдеться про повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, але у відповідних Указах Президента України такий орган у різних контекстах конкретизується по-різному [9].

IV. Висновки

Державний контроль за раціональним використанням і охороною земель можна визначити як:

- 1) основну управлінську функцію – контроль як діяльність;
- 2) функцію безпосереднього управління – контроль за функціонуванням процесу управління, що забезпечує досягнення системою встановленої мети та контроль за станом об'єкта управління;
- 3) невід'ємну складову процесу прийняття й реалізації управлінських рішень, що постійно бере участь від його початку і до завершення;
- 4) завершальну стадію процесу управління, серцевиною якої є механізм зворотного зв'язку;
- 5) опосередковану функцію управління – державний контроль за дотриманням вимог земельного законодавства.

Державний контроль у системі державного управління земельними ресурсами здійснюється уповноваженими на те суб'єктами контролю й серед інших функцій управління (ведення кадастру, землеустрій) являє собою функцію, що виконується органами державної влади для досягнення системою встановленої мети.

Суб'єктами державного контролю за використанням та охороною земель є:

- а) органи законодавчої і виконавчої гілок влади – виконують функції безпосереднього управління;

- б) спеціально уповноважені державні органи – виконують функції опосередкованого управління.

До перших належать державні і місцеві органи загальної компетенції, що вирішують загальні питання, інші проблеми соціально-економічного розвитку відповідної території. У своїй контрольній діяльності державні органи загальної компетенції спираються на систему органів, спеціально уповноважених займатися земельним контролем, які їм підзвітні.

Як спеціально уповноважений державний орган, що здійснює державний контроль за використанням та охороною земель, законодавство визначає центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Як спеціально уповноважений державний орган, що здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, законодавство визначає центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Зміни у законодавстві з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель спрямовані на вдосконалення законодавчого забезпечення державного контролю у сфері земельних відносин, але перелік суб'єктів державного контролю за використанням та охороною земель на сьогодні не конкретизовано.

Список використаної літератури

1. Адиханов Ф.Х. Экологическое право : учебник / Ф.Х. Адиханов. – Барнаул : Алтайский государственный университет, 2006. – 380 с.
2. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1977. – 382 с.
3. Варламов А.А. Организационный механизм управления земельными ресурсами / А.А. Варламов // Итоги научных исследований сотрудников ГУЗА в 2001 г. : сб. научн. тр. – М., 2002. – Т. 1. – С. 52–58.
4. Екологічне управління : підручник / В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, Г.О. Білявський. – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
5. Ефремова Т.Ф. Толковый словарь словообразовательных единиц русского языка / Т.Ф. Ефремова. – М. : АСТ, 2005. – 640 с.
6. Земельне право : підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закл. / [за заг. ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулиничка]. – К. : Ін Юре, 2001. – 424 с.

7. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.11.2001 р. № 2768-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1317099824889977>.
8. Мірошніченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. / А.М. Мірошніченко. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель (щодо заходів адміністративної реформи) : Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 08.12.2011 р. № 9558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42024.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель : Закон України від 23.02.2012 р. № 4444-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4444-17>.
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=963-15&p=1317099824889977>.
12. Третяк А.М. Управління земельними ресурсами : навч. посіб. / А.М. Третяк. – Вінниця : Нова Книга, 2006. – 360 с.

Стаття надійшла до редакції 29 березня 2012 р.

Аксенов О.В. Сущность государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель

Статья посвящена установлению содержания государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель в системе государственного управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: государственное управление, функции государственного управления, земельные ресурсы, государственный контроль за использованием и охраной земель.

Aksenov O. Essence of the government control after the rational use and guard landed

Article is devoted definition essence of the government control after the rational use and guard landed in the system of the government by landed resource.

Key words: state government, functions of state administration, landed resources, government control control after the rational use and guard landed.

УДК 351:332.2.021(477)(091)(045)

В.А. Боклаг

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено етапи розвитку земельних відносин, які пов'язані зі змінами економічних відносин в Україні, відносин власності на землю та розкрито роль держави як основного органу формування земельного ладу країни.

Ключові слова: земельні відносини, земельна реформа, державне управління земельними ресурсами, земельна політика, механізми державного управління.

I. Вступ

Історична природа та корені конфліктів як кризових явищ, що зароджуються в глибинах людських стосунків, до яких належать і земельні, зумовлюються економічним, політичним, культурно-освітнім, юридичним середовищем, тобто передумовами функціонування, розвитку і відтворення економіки. Земельним відносинам теж притаманні економічні, культурно-освітні, морально-етичні, організаційні, політичні, соціальні, юридичні аспекти. Дослідження й систематизація соціально-економічних відносин свідчать, що земельні відносини та відносини власності на землю органічно пов'язані як між собою, так і з культурно-освітніми, ринковими тощо.

Методи й аспекти державного управління земельними ресурсами в незалежній Україні досліджувало багато вчених, серед яких: І. Бистряков, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Г. Гуцуляк, Д. Добряк, Р. Іванух, П. Казмір, М. Лавейкін, Л. Новаковський, А. Сохнич, В. Трегубчук, А. Третяк, М. Федоров, В. Цецко, В. Юрчишин та ін. Вони обґрунтували принципи й окремі методи управління земельними ресурсами, у тому числі й сільськогосподарським землекористуванням.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити етапи розвитку земельних відносин, які здебільшого пов'язані зі змінами економічних відносин, відносин власності на землю; розкрити роль держави у формуванні земельного ладу країни.

III. Результати

На кожному етапі розвитку суспільства формується система управління, в якій одночасно зосереджується попередній досвід, який повільніше або швидше доповнюється новими управлінськими надбаннями. Зрештою формується система державного управління, в якій управлінські надбання минулого становлять його найзагальнішу основу, на якій зростає система регулювання, що від-

повідає конкретним вимогам сьогодення і майбутнього. Такий процес відбувається, як правило, неоднозначно, особливо в незалежній Україні. В конкретнішому розумінні це підтверджується сучасною практикою трансформації управлінських відносин у галузі використання й охорони земель.

Земельні відносини як складова виробничих відносин посідають особливе місце в суспільному виробництві і потребують цілеспрямованої координації дій, адекватних формам власності на землю, формам господарювання на ній та способам використання землі у всіх галузях економіки. Виходячи з цього, використання землі, а в широкому розумінні земельних ресурсів, потребує цілеспрямованого державного управління. Крім того, в Україні управління земельними ресурсами є ключовою проблемою земельної реформи, яка до останнього часу не знайшла кінцевого вирішення, що, у свою чергу, пов'язано з вирішенням питання про шляхи ефективного використання земельних ресурсів [5, с. 23–25].

Державне управління земельними ресурсами охоплює весь спектр суспільних відносин – від соціального до економічного, правового, екологічного та інших видів управління. Разом з тим земельні відносини мають ряд властивостей та особливостей, які не залежать від системи суспільних відносин і не притаманні іншим засобам виробництва. Це, зокрема, те, що земля є продуктом природи, виникла та існує незалежно від волі і свідомості людини. По-друге, земля, на відміну від інших засобів виробництва, в процесі використання не зношується, не зменшує свої корисні властивості.

Основою для розкриття понять земельних відносин і землеустрою є економіко-політичне вчення про землю як засіб виробництва і об'єкт соціально-економічних зв'язків. Економічна роль землі у розвитку людського суспільства полягає в тому, що вона існує як всезагальний предмет людської праці, як знаряддя виробництва в земле-

робстві та як простір, який необхідний для будь-якого виробництва та людської діяльності. Земельні відносини, як і весь економічний лад суспільства, історично розвиваються і змінюються разом зі зміною продуктивних сил і виробничих відносин. Кожному суспільному способу виробництва відповідає своя форма земельної власності.

На всіх етапах розвитку суспільства земельні відносини розвиваються під безпосереднім впливом економічного закону відповідності характеру виробничих відносин рівневі розвитку продуктивних сил. Під впливом об'єктивних економічних законів послідовний розвиток суспільства призводить до зміни і перебудови земельних відносин. Змінюються земельні відносини не стихійно, а відповідно до історичних особливостей суспільного розвитку кожної країни, і не ізольовано, а разом з усією системою виробничих відносин суспільства, в процесі загального економічного розвитку, складовим елементом якого вони є. Прискорює або уповільнює об'єктивні процеси розвитку земельних відносин земельна політика панівного класу, державної влади. Встановлювані нею законодавчі акти, надаючи правових норм земельним відносинам, безпосередньо відображають ті класові інтереси, на захист яких покликаний закон і державна влада в кожну конкретну історичну епоху [6, с. 9–15].

Будь-яка держава, впливаючи на земельний лад, проводить земельну політику, яка визначається її діяльністю в регулюванні відносин між соціальними групами, окремими землевласниками та землекористувачами з приводу землеволодіння і користування землею. Держава, яка виникає з появою класів і приватної земельної власності, захищає цю власність. Вона встановлює закони, які охороняють і зміцнюють земельну власність панівного класу та визначають зміст і порядок землевпорядних заходів щодо регулювання земельних відносин. До таких заходів належать, насамперед, встановлення й оформлення меж земельних володінь та охорона їхньої недоторканності під загрозою суворих покарань. При посередництві держави розширюється землеволодіння панівного класу, насильно експропріюється земля безпосередніх виробників, "... сам закон стає знаряддям грабування землі...". Держава створює землевпорядні органи, які входять до системи управління і здійснюють його земельну політику відповідно до чинних законів. Проте юридичні закони держави не є першоджерелом, що визначає економічну суть землеустрою, оскільки вони самі є продуктом виробничих відносин і виражають їхні вимоги [2, с. 3–12].

Радянська держава за допомогою землевпорядних заходів зберігала всенародну власність на землю, визначала форми кори-

стування нею, розподіляла землю між різними галузями суспільного господарства, створювала нові і впорядковувала існуючі форми землекористування, спрямувала все використання землі як засобу виробництва на досягнення цілей, які випливали з принципів побудови соціалізму. Ухвалювали закони, що надавали правового характеру землевпорядним заходам. У руках Радянської держави землеустрій став одним із важелів господарського керівництва планомірного розвитку народного господарства.

Етапи розвитку земельних відносин в основному пов'язані зі змінами економічних відносин, відносин власності на землю та розвитку продуктивних сил. У земельних відносинах особливе місце посідає проблема їхнього формування і регулювання. Механізм регулювання земельних відносин об'єктивно розглядається у взаємозв'язку чотирьох об'єктивно притаманних йому аспектів: політико-економічного, економічного, екологічного і правового (юридичного). Такий підхід дає можливість теоретично чітко розмежувати вплив політики, економіки, екології і права на формування та розвиток земельних відносин, оскільки ці фактори тісно взаємодіють. Пріоритет у механізмі регулювання земельних відносин належить економічним законам, які діють в умовах ринку. У період переходу до ринкової економіки змінюється характер виробничих відносин, а отже, повинні змінюватися і земельні відносини. Але в цей період буде змінюватися і рівень продуктивних сил, а земельні відносини відповідно вдосконалюватись [5, с. 35–43].

Особлива роль і важливість землі в житті суспільства, характер і масштаби земельних перетворень є одними з вирішальних чинників, які визначають темпи становлення і розвитку нової соціально-економічної форми України. Цілком природно, що найбільша потреба в реформуванні земельних відносин відчувалася в галузі, в якій земля відіграє роль головного засобу виробництва, – у сільському господарстві.

Початком проведення земельної реформи в Україні, а отже, розвитку нових земельних відносин вважається 15.03.1991 р., коли набули чинності прийняті Верховною Радою України 18.12.1990 р. Земельний кодекс та постанова "Про земельну реформу" [4]. Саме з цієї дати всі землі України було оголошено об'єктом земельної реформи. Основним завданням земельної реформи, згідно з вказаною постановою, був перерозподіл земель з одночасним наданням їх у довічне успадковане володіння громадянам, постійне володіння колгоспам, радгоспам, іншим підприємствам, установам і організаціям, а також у користування з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, фо-

рмування багатоукладної економіки, раціонального використання й охорони земель. Головну роль у проведенні земельної реформи мали відігравати місцеві ради, які на той час були органами державної влади, та Рада Міністрів.

Земельна реформа, спочатку розглядалась як комплекс взаємопов'язаних правових, організаційних, фінансових, науково-технічних, землевпорядних та інших заходів, спрямованих на проведення радикальних перетворень у сфері власності на землю, перерозподілу земельного фонду для задоволення потреб у землі громадян, підприємців, організацій і установ, формування багатоукладної економіки [2, с. 45–51].

Ефективність діяльності з державного управління земельними ресурсами значною мірою характеризуються результатами проведення кожного з етапів земельних перетворень. Їх можна оцінювати як принципові, глибинні, радикальні тощо. За період реформування ліквідована монополія державної власності на землю; реорганізовано понад 10 тис. колгоспів і радгоспів; створено понад 42 тис. фермерських господарств; сформовано більше ніж 11 млн власників особистих підсобних господарств, присадибних ділянок, садів; введено плату за землю, яка повною мірою бюджету всіх рівнів; діють інші заходи [6, с. 9–15].

За період з 1991 по 2001 р. в Україні був створений новий земельний лад, змінена структура власності на землю та землекористування, сформовані ринкові форми господарювання, запроваджено плату за землю, оренду землі, купівлю-продаж, дарування майна, передано безплатно громадянам близько 50% земельного фонду України. Разом з тим за цей період різко знизився (в 3–5 разів) рівень використання земель.

Відповідно до Основних напрямів земельної реформи, її головною метою було визначено забезпечення ефективного використання та підвищення цінності земельних ресурсів, створення оптимальних умов для істотного збільшення соціального, інвестиційного й виробничого потенціалів землі, перетворення її в самостійний фактор економічного зростання. Зокрема, було передбачено забезпечити розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами. Однак ні перше, ні друге не було реалізоване. Однією з причин цього є непрофесіональний підхід до управління в галузі земельних відносин [2, с. 3–12].

На черговому етапі земельної реформи до актуальних заходів, які визначають зміст управління земельними ресурсами, віднесено:

- розробку й удосконалення на всіх рівнях правової і нормативної бази регулювання земельних відносин;

- створення механізму, який реалізує права власників земельних часток у сільській місцевості, державних і комунальних підприємств у містах та інших населених пунктах з активізацією земельного обігу;
- розмежування земель державної і комунальної власності;
- утворення інфраструктури ринку й іпотеки земель;
- розширення робіт зі зйомки та обстеження, районування (зонування) територій, оцінювання земель, землевпорядкування, кадастру й моніторингу.

До нововведень Земельного кодексу 1990 р. належить запровадження інституту володіння землею, що передбачав для громадян можливість передачі наданих їм у довгочасне володіння ділянок своїм спадкоємцям. На той час це було досить прогресивним кроком, оскільки з введенням цього інституту скасовувалася монополія великих сільськогосподарських підприємств – колгоспів і радгоспів – у сфері товарного виробництва продовольчої та сировинної продукції. Створювалося конкурентне середовище, започатковувалася багатоукладність у сільському господарстві країни [5, с. 59–64].

В Україні перший етап земельної реформи 1990-х рр., який мав яскраво виражений аграрний характер, переважно здійснювався під загальновідомим гаслом “земля – селянам”. На початку ХХ ст. він дійсно мав сенс. Для селян, які до цього часу не мали господарської самостійності і виробництва, одержання землі у власність було необхідною умовою вільного й ефективного господарювання та розвитку. Правильність напрямку розвитку земельних відносин було підтверджено показниками зростання сільськогосподарської продукції ще на період непу. До кінця 1980-х рр. сільськогосподарське виробництво велося великими господарствами, ґрунтувалося на найманій праці трудівників радгоспів і членів колгоспів, цілком позбавлених засобів виробництва. У цих умовах реалізація гасла “землю – селянам” означала відрив основних фондів сільськогосподарського підприємства від землі, порушення сформованої виробничої інфраструктури і, як наслідок, падіння рівня сільськогосподарського виробництва, що спостерігається в наш час [6, с. 9–15].

При проведенні першого етапу земельної реформи через ізольованість економічної думки СРСР майже не враховувалися зміни, що відбулися в земельних відносинах в усьому світі. А тому завдання щодо підвищення рівня продуктивності сільськогосподарського виробництва не було вирішено.

На сучасному етапі земельної реформи, яка з реформуванням власності великою мірою перетворюється на реформу земле-

впорядку та кадастрову, варто виходити з того, що необхідно розглядати землю як обмежений, такий, що зазнає деградації, природний ресурс, без раціонального використання якого неможливий подальший економічний і соціальний розвиток суспільства. Тому необхідно посилити елементи планування ефективного використання землі з максимальним врахуванням суспільних інтересів. При цьому варто очікувати посилення ролі земельно-інформаційних систем землеустрою – регулярного механізму держави в організації використання й охорони землі та багаточільового кадастру як інструментів прийняття управлінських рішень державними і приватними інститутами.

Проте докорінних змін в організації сільськогосподарського виробництва в країні в 1990–1991 рр. не сталося. Поглиблювалася аграрна криза, яка посилювалася загальною кризою економіки України. Ставала дедалі очевиднішою недостатність передбачених заходів щодо реформування земельних відносин. Нову редакцію Земельного кодексу України і постанову Верховної Ради України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” було прийнято 13.03.1992 р. [3].

З прийняттям нової редакції Земельного кодексу України відбулася юридична демонаполізація земельної власності в Україні. Поряд з державною власністю на землю передбачалося запровадження колективної та приватної власності. Всі форми земельної власності оголошувалися рівноправними. Як наслідок, у структурі функцій державних органів з проведення земельної реформи виникла якісно нова приватизація земельних ділянок, тобто передача їх з державної власності в колективну і приватну власність [1].

Початок приватизації земель зумовив необхідність здійснення державними органами нових організаційно-правових заходів. Разом з тим принципових змін у методах здійснення земельної реформи не відбулося. Головна роль у реформуванні земельних відносин відводилася місцевим радам.

Указом Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” від 10.11.1994 р., змінено напрями реформування земельних відносин [7]. Якщо у перші роки формування альтернативних форм господарювання на землі здійснювалося шляхом адміністративного вилучення земель у колгоспів та радгоспів, з наступним наданням їх громадянам, передусім для ведення селянських (фермерських) господарств, то з прийняттям указу воно почало здійснюватися шляхом трансформації внутрішньої структури землекористування колективних сільськогосподарських підприємств через паювання з можливим

утворенням інших форм господарювання. Особливо важливим було те, що така еволюція здійснювалася не тільки за рішенням рад, а й за ініціативою самих членів колективних сільськогосподарських підприємств, кооперативів, акціонерних товариств.

З прийняттям 25.10.2001 р. нового Земельного кодексу України в незалежній Україні розпочався новий етап розвитку земельних відносин і землеустрою [1]. Разом з тим соціально-економічний потенціал земельних перетворень не реалізований. Механізми управління землекористуванням кінцево не сформовані, розробка системи земельного законодавства не завершена, стара система земельних відносин та організації землекористування зруйнована, а нова – ефективна – не збудована. Сотні тисяч гектарів землі виведені з господарського використання та деградують. Система землеустрою – вітчизняне досягнення, яке має беззаперечні заслуги перед столичинською земельною реформою, фактично розвалена. Земельні відносини вкрай політизовані.

Як показує аналіз, останніми роками практично не проводилися землепорядні роботи з контурно-меліоративної організації території сільськогосподарських підприємств, зі складання планів земельно-господарського устрою в містах і селах. Роль землеустрою була зведена до оформлення рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування у зв'язку з перерозподілом, переділом землі та угодами громадян щодо земельних ділянок. Не приділялась відповідна увага і науково-методичному забезпеченню землеустрою [2].

Таким чином, позитивне зміщення державного управління земельними ресурсами в сучасній Україні в сторону ринкового не сприяло належному підвищенню рівня використання земель. Більше того, через несистемність і недосконалість законодавчо-нормативної бази та зниження рівня професійності управління земельні відносини набули загрозливих форм.

Отже, за роки незалежності України унаслідок здійснення земельної реформи в державі практично сформовано новий земельний лад: ліквідовано державну монополію на землю; здійснено перехід до різних форм земельної власності; проведено безоплатний перерозподіл землі на користь громадян; введено платне землекористування; створено об'єктивні передумови для обороту земельних ділянок. Одним з позитивних наслідків земельної реформи в сільському господарстві стало створення правових і економічних умов для трансформації колгоспів і радгоспів у більш гнучкі виробничі структури, здатні до самовдосконалення, пристосування до змін економічної ситуації. У подальшому це безперечно призведе до формування оптималь-

ної організаційної структури сільськогосподарського виробництва.

IV. Висновки

В історичному розвитку земельних відносин і земельного устрою роль держави визначається тим, що вона є органом формування земельної політики. Будучи надбудовою, держава своєю політикою відображає економічні відносини, властиві певному способу виробництва. Разом з тим вона активно впливає на базис, а через нього і на виробництво. Отже, вдосконалення системи управління земельними ресурсами має надзвичайно важливе значення саме тепер, коли набувають розвитку ринкові відносини в усіх галузях економіки.

Серед основних напрямів управлінської діяльності в галузі земельних відносин важливе місце займають обґрунтування, розробка і практична реалізація оптимізаційних моделей формування системи управління на різних ієрархічних рівнях держави, законодавчо-нормативне забезпечення та професійність застосування сучасних методів управління земельними ресурсами.

Список використаної літератури

1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
2. Новаковський Л.Я. Шляхи становлення і розвитку сучасного землевпорядкування / Л.Я. Новаковський // Землевпорядкування. – 2007. – № 2. – С. 3–12.
3. Постанова Верховної Ради України “Про прискорення земельної реформи та приватизацію землі” від 13.03.1992 р. № 2200-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 25. – Ст. 355.
4. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про земельну реформу” від 18.12.1990 р. № 563-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 100.
5. Третяк А.М. Історія земельних відносин та землеустрою в Україні : навч. посіб. / А.М. Третяк. – К. : Аграрна наука, 2002. – 280 с.
6. Третяк А.М. Наукові основи трансформації землекористування в ринкових умовах / А.М. Третяк // Землевпорядний вісник. – 2010. – № 1. – С. 9–15.
7. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо прискорення земельної реформи у сфері сільськогосподарського виробництва” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/666/94>.

Стаття надійшла до редакції 10 березня 2012 р.

Боклаг В.А. Исторические аспекты государственного управления земельными ресурсами в Украине

В статье исследованы этапы развития земельных отношений, которые связаны с изменениями экономических отношений в Украине, отношений собственности на землю и раскрыта роль государства как основного органа формирования земельного строя страны.

Ключевые слова: земельные отношения, земельная реформа, государственное управление земельными ресурсами, земельная политика, механизмы государственного управления.

Boklag V. Historical aspects of the public administration land resources in Ukraine

In this paper the stages in the development of land relations, which mainly are associated with the changes in economic relations in Ukraine, property on the ground and revealed the role of government as the main body of the formation of the land system of the country.

Key words: land relations, land reform, public land management, land policy, the mechanisms of governance.

УДК 351.77

В.В. Друк

аспірант

Юридичний інститут Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ГІРСЬКОГО ТУРИЗМУ

У статті досліджено поняття, ознаки та основні особливості політики держави у сфері розвитку гірського туризму як однієї з важливих складових державної туристичної політики та наведено основні пропозиції щодо її розвитку й подальшого удосконалення.

Ключові слова: державна туристична політика, гірський туризм, державне регулювання розвитку туристичної галузі, механізми регулювання гірського туризму, нормативно-правове забезпечення гірського туризму.

I. Вступ

Україна об'єктивно має всі передумови для інтенсивного розвитку внутрішнього та іноземного туризму: особливості географічного розташування та рельєфу, сприятливий клімат, багатий природний, історико-культурний та туристично-рекреаційний потенціал. Однак сьогодні розвиток цієї важливої галузі економіки є недостатнім, значна частина природних територій та об'єктів культурної спадщини непристосована для туристичних відвідувань, туристична інфраструктура в цілому не відповідає якісним параметрам, а туристичні послуги в більшості секторів туристичної індустрії – вимогам до якості обслуговування.

На сьогодні досі немає розробленої єдиної комплексної програми розвитку туризму. Попередня програма була розроблена на термін до 2010 р., а отже, є необхідність у розробці нової, адже саме ця програма і має визначити теоретичні засади розвитку туристичної галузі в Україні. А для ефективного використання всіх туристичних можливостей на гірських територіях потрібна розробка державного механізму у сфері управління гірським туризмом. Державне регулювання в цьому випадку потрібне не тільки для ефективного та цілеспрямованого впливу державних органів на розвиток гірського туризму, а й, перш за все, з метою розробки цілої системи державних органів, а також заходів, принципів, методів, які б сприяли розвитку гірського туризму в Україні. Саме державне регулювання розвитку того чи іншого виду туризму є єдиним способом, який допомагає не тільки розробити цілу систему заходів державного впливу, а й втілити їх у життя і прослідкувати на прикладі певних досліджень та соціопитувань механізми їх реалізації та їх ефективність.

Питанням розвитку туризму присвячено низку праць українських та зарубіжних учених-теоретиків і практиків, таких як: М. Баймуратов, А. Бобкова, Н. Опанасюк, О. Серьогін,

В. Федорченко, В. Цибух, Я. Шевченко, І. Черніна, С. Чехович та ін. Вагомий внесок у розвиток туризму на гірських територіях зробили відомі українські вчені П. Каблук та М. Горлатий, Н. Музика та Ю. Самковський, які аналізують проблеми активізації рекреаційно-оздоровчої діяльності та подають інформацію про створення у гірських регіонах широкої мережі туристичних маршрутів, описують інфраструктуру туристичних баз та притулків у горах. Разом з тим, питання нормативно-правового регулювання сфери гірського туризму в Україні ще не повністю вирішені.

II. Постановка завдання

Мета статті – всебічний аналіз теоретичних положень науки державного управління, туристичної науки у сфері гірського туризму, сучасного стану державного регулювання туристичної діяльності в Україні, а також політики держави у сфері гірського туризму як однієї з важливих складових державної туристичної політики.

III. Результати

Однією з важливих складових сучасної державної політики є туристична політика. Визначаючи термін “туристична політика” слід, насамперед, наголосити на тому, що це політика органів державної влади, спрямована на розвиток та подальше удосконалення туристичної сфери. Це означає, що реалізують туристичну політику, перш за все, органи державної влади, а отже, вона є складовим елементом державної політики і має ґрунтуватися також на всіх тих нормативно-правових актах, на яких ґрунтується політика у певній державі. Слід констатувати, єдиного загальноприйнятого визначення поняття державної політики досі не існує. Основні дискусії науковців з цього приводу зосереджені на таких баченнях цього поняття: сукупність цілей і завдань, що практично реалізуються державою, і засобів, які використовуються при цьому [12, с. 132], напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для вирішення певної пробле-

ми або сукупності взаємопов'язаних проблем [13, с. 264], тощо.

Вважаємо за доцільне розглядати державну політику, перш за все, як узгоджену та цілеспрямовану діяльність органів державної влади у певній сфері, яка може здійснюватися як безпосередньо, так і опосередковано. Це означає, що реалізовувати державну політику можуть не тільки державні органи безпосередньо, а й інші органи за дорученнями органів державної влади. Загалом слід відзначити, що підкорюватися принципам, засадам, вимогам державної політики повинні всі громадяни певної держави. Державна політика повинна бути реалізована у багатьох сферах суспільного життя, оскільки без належного регулювання з боку держави важко уявити розвиток тієї чи іншої галузі.

Туристична сфера є дуже перспективною, однак вона швидко змінюється, оскільки з кожним роком констатуємо появу нових видів туризму, що, відповідно, потребує належного правового регулювання й успішної та ефективної реалізації прийнятих законодавчих актів на практиці. Саме тому туристична політика має характеризуватися динамізмом і постійним розвитком, оскільки повинна врегульовувати нові відносини, які виникають. Таким чином, з одного боку, констатуємо певну мінливість, швидкоплинність туристичної сфери, а з іншого – подальше закріплення та розвиток тих видів туризму, які існують уже давно. Цікавим є твердження про те, що головне в туристичній політиці – це вплив уповноважених органів на розвиток туристичної галузі. Однак, на нашу думку, у цій дискусії, насамперед, слід наголосити на понятті “ефективний вплив” органів державної влади, бо тільки тоді, коли органи державної влади будуть ефективно працювати, певна сфера суспільного життя, відповідно, буде розвиватися.

Пропонуємо при визначенні поняття “державна туристична політика” наголосити на тому, що це єдина, цілісна, взаємоузгоджена система методів, способів і засобів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється органами державної влади як безпосередньо, так і опосередковано, з метою ефективного регулювання туристичної галузі.

Однак, визначаючи термін “державна туристична політика”, слід наголосити на тому, що така політика може здійснюватися у багатьох аспектах. Це залежить від рівня, на якому вона здійснюється і реалізується. Так, можна розрізняти державну туристичну політику, регіональну і туристичну політику окремих підприємств, які займаються туризмом, і в кожному з цих випадків туристична політика буде характеризуватися своїми

особливостями. Державна туристична політика – це політика органів державної влади, яка повинна охоплювати всі ті явища та процеси, які відбуваються в усій державі, ефективно їх регулювати, а також урахувати можливу їх динаміку. Регіональна туристична політика – це політика органів державної влади, яка, з одного боку, повинна ґрунтуватися на вимогах державної туристичної політики та відповідати їм, а з іншого – враховувати певні культурні, демографічні, історичні, географічні особливості певного регіону, у якому вона реалізовується. В. Герасименко розглядає туристичну політику як систему методів, впливів і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного й іншого характеру, що здійснюється парламентами, урядами, державними і приватними організаціями, асоціаціями й закладами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання і координації туристичної галузі, створення умов для розвитку туризму [2, с. 84].

Держава проголошує туризм одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності. Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; визначення порядку класифікації та оцінювання туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі дозволів на право здійснення туристичного супроводу; організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму [4].

Оскільки туристична політика є складовою державної політики, вона реалізується на всій території України, але переважно на рівні окремих регіонів з метою вирішення соціально-економічних суперечностей між розвитком економіки регіону і туризму в ньому. Основними напрямками державної політики в галузі туризму є захист прав туристів, інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту і підтримка внутріш-

нього і в'їзного (іноземного) туризму. Форми такої підтримки варіюються залежно від прямих інвестицій, спрямованих на формування туристичної інфраструктури, витрат на підготовку кадрів, наукове і рекламно-інформаційне забезпечення, просування національного туристичного продукту на світовому ринку; податкових і митних пільг, що стимулюють приплив інвестицій, та ін.

На думку М. Мальської, одними з найголовніших заходів державної туристичної політики повинні стати такі заходи: збільшення фінансових витрат на проведення рекламних акцій на основних ринках збуту; створення доброго політичного іміджу країни; створення позитивного інвестиційного іміджу країни; введення системи тимчасових пільг для представників туристичної сфери за такими напрямками: фінансові пільги (знижки й позики під низький відсоток); податкові пільги (тимчасове звільнення від сплати податків чи скорочення їхнього розміру); інші пільги (створення системи підготовки кадрів, розробка програм розвитку туристичної сфери тощо) [10, с. 239].

Цілком правильно вважати, що туристична політика держави як система методів, способів і засобів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється органами державної влади як безпосередньо, так і опосередковано, з метою ефективного регулювання туристичної галузі базується на відповідній стратегії та тактиці.

Туристична стратегія є явищем, якому, на нашу думку, приділено мало уваги в сучасній туристичній доктрині. Туристична стратегія – “це розробка загальної концепції розвитку галузі та цільових програм у її межах, для реалізації яких необхідний час і значні фінансові ресурси. Основною метою концепції є створення сучасної високо-ефективної та конкурентоспроможної туристичної індустрії, яка забезпечить широкі можливості для обслуговування споживачів (як співвітчизників, так й іноземців) та зробить значний внесок у соціально-економічний розвиток країни” [6, с. 344].

Таким чином, можемо зробити висновок про те, що туристична політика є особливим видом державної політики, спрямованим на ефективний розвиток туристичної сфери. Разом з тим, що туристична політика є невід'ємною складовою державної політики, існують і деякі специфічні фактори, які формують туристичну політику, а саме: економічні, правові, природні умови країни, транспортні умови, соціальні фактори. Під економічними факторами мається на увазі: макроекономічна та валютна стабільність, можливість залучення капіталів для реалізації цієї мети, зацікавленість інвесторів. Правові фактори включають: наявність належної

правової бази, реальну можливість для втілення нормативно-правових актів у життя, відповідність нормативної бази європейським стандартам. Природні умови країни – це наявність унікальних природних ресурсів, культурно-історичних пам'яток, творів мистецтва, архітектури, живопису тощо. Соціальні фактори включають сприятливі умови життя людей, можливість для реалізації туристичних потреб тощо.

Разом з тим, відомий науковець М. Кабушкін виділяє такі елементи, що впливають на туристичну політику: економічна політика, політика пасажирських перевезень, соціальна політика, територіальна політика, політика культури та політика дозвілля [5, с. 148]. Сутність економічної політики полягає, перш за все, у створенні позитивного економічного середовища, яке б забезпечило надійну базу для розвитку туристичної сфери. Важливість політики пасажирських перевезень зумовлена необхідністю туриста дістатися конкретного місця через певне транспортне сполучення. Слід наголосити на існуванні нерозривного зв'язку в системі турист – транспортна мережа, оскільки без існування транспортного сполучення туристу буде важко дістатися місця туристичної подорожі, а залучення туристів до відвідання тієї чи іншої держави сприяє розвитку як економіки в цілому, так і транспортних сполучень як її складової.

Деякі дослідники виділяють у політиці пасажирських перевезень три складові: 1) політику шляхів сполучення, яка визначає розширення і розбудову залізничних мереж, автомагістралей та авіаційних шляхів сполучення, а також індивідуальні маршрути пересування ріками; 2) політику транспортних засобів, яка може позитивно впливати на туризм шляхом цілеспрямованого розвитку транспортного парку країни; 3) тарифну політику, яка визначає стратегію формування ціни на проїзд у громадському транспорті та сприяє розвитку туризму шляхом встановлення диференційованих цін (наприклад, молодь та студенти можуть купувати квитки на поїзд та літак за пільговими тарифами) [5].

Соціальна політика полягає у створенні цілого комплексу заходів державного та недержавного характеру, спрямованих на виявлення, задоволення й узгодження потреб та інтересів певних верств населення. Виділяють такі елементи соціальної політики: законодавче регулювання робочого часу та відпусток, перерозподіл доходів та стимулювання розвитку соціального туризму. Результатом реалізації ефективної соціальної політики є залучення широких верств населення до споживання туристичного продукту (дітей, студентів, людей похилого віку, інвалідів тощо).

Територіальна політика є ефективною тоді, коли в певній державі створено найкращі умови для розвитку туризму. У країнах зі слабкою економікою до завдань територіальної політики належить контроль за використанням землі та формуванням туристичної інфраструктури [5]. Деякі науковці ототожнюють територіальну політику із транспортною, однак це різні поняття.

Політика культури полягає у формуванні такої державної політики, яка б сприяла не тільки розвитку культурного потенціалу певного народу, та, як результат, залученню туристів, а й забезпеченню збереження культурної ідентичності, традицій та звичаїв народу.

Політика дозвілля реалізовується шляхом організації таких заходів, які спрямовані на ефективне, корисне та цікаве проведення вільного часу та дозвілля. Деякі дослідники вирізняють два основні елементи у системі організації політики дозвілля, а саме кількісний та якісний. Кількісний показник характеризується тим, скільки часу громадянин може бути повністю вільним від роботи, а отже, й займати своє дозвілля.

Якість організації вільного часу покращується, якщо в рамках комунальної політики особливу увагу приділяють розвитку бібліотек, музеїв, театрів, створенню басейнів, інших спортивних споруд, зелених зон [5]. Туристична політика має на меті ефективне управління туристичними процесами на певній території, вона є правильною тільки тоді, коли ґрунтується не лише на законодавстві певної держави, а й на світових туристичних стандартах, які вже давно є сформованими (вони, в такому випадку, переважно виявляються у формі принципів, правил, звичаїв тощо). Туристична політика повинна бути спрямована на регулювання таких відносин, які виникають у туристичній сфері. Це означає, що вона має охоплювати не тільки всі ті суспільні процеси, які вже виникають у туристичній сфері, а й ті, що можуть виникнути за певних умов. Особливістю туристичної політики на цьому етапі розвитку суспільства є також те, що вона повинна враховувати сучасні туристичні відносини, тобто такі, які є актуальними в цей час. Учасниками таких відносин можуть бути як особи, які мають стосунок до туристичної сфери, так і особи, зайняті в інших сферах суспільного життя, однак зацікавлені у досягненні певної мети (наприклад, туристи). Туристична політика також повинна бути виваженою та послідовною. Це означає, що ті рішення, які приймаються державними органами для вирішення тих чи інших питань, мають, по-перше, враховувати всі попередні рішення щодо певного питання, по-друге, – ґрунтуватися на вимогах законності, по-третє – бути спрямованими на реальне

вирішення проблеми та недопущення повторного її виникнення. Реалізують державну туристичну політику органи державної влади, на які законом покладені такі функції.

Слід зауважити, що елементів туристичної політики можна вирізняти дуже багато, оскільки є багато факторів, які її формують, впливають на неї та допомагають досягати поставлених завдань і функцій. Можна також розглядати екологічну, інвестиційну, регіональну політику, політику засобів масової інформації, політику реклами туристичного продукту тощо.

Реалізація туристичної політики – це дуже складний та багатоаспектний процес, він включає в себе не тільки цілу систему принципів, завдань, функцій, а й заходів щодо їх втілення. Для позначення цих елементів варто вживати термін “механізм реалізації туристичної політики”. Це включає: складання, прийняття та ефективне застосування цільових програм з розвитку туризму на державному і регіональному рівнях; формування такого законодавства, яке б ґрунтувалося на цих програмах, загальновизначених міжнародних нормах і принципах, та створення заходів, спрямованих на реалізацію завдань туристичної політики, тощо. Однак реалізація принципів, завдань та функцій державної політики є неможливою без належного механізму державного управління у тій чи іншій сфері, який би не тільки ґрунтувався на останніх правових, економічних, соціальних тенденціях у країні, а й урахував їх подальший можливий розвиток.

На думку французького вченого А. Кульмана, існує величезна кількість механізмів, що являють собою систему елементів (цілей, функцій, методів, організаційної структури і суб'єктів) та об'єктів управління, в якій відбувається цілеспрямоване перетворення впливу елементів управління на необхідний стан або реакцію об'єктів управління, що має вхідні посилки і результуючу реакцію [9, с. 132]. Вітчизняні дослідники Н. Нижник і О. Машков пропонують таке визначення механізму управління: “Це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта, яким управляють” [11, с. 37].

Різні погляди науковців і щодо механізмів державно-правового регулювання туристичної сфери. Так, Р. Ларіна, А. Владзимирський, О. Балуська зазначають, що механізм управління є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану котрих залежить результат діяльності керованого об'єкта. На їх погляд, механізм управління є достатньо складною категорією управління і включає такі елементи: цілі управління; кри-

терії управління – кількісний аналог цілей управління; фактори управління – елементи об'єкта управління і їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники управління; ресурси управління – матеріальні і фінансові ресурси, соціальний та організаційний потенціали, при використуванні яких реалізується вибраний метод управління і забезпечується досягнення поставленої мети [3, с. 121].

М. Круглов, трактуючи механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють, вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [8, с. 233].

О. Коротич у складі державних механізмів управління виділяє конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема, державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це, насамперед, сукупність взаємопов'язаних методів управління, шляхом використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі з додержанням низки визначальних принципів [7, с. 311].

Г. Атаманчук стверджує, що механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм державного управління, на його думку, – це складна система державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт державного управління “схоплює”

потреби, інтереси і цілі суспільства в управлінських впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [1, с. 296].

Аналізуючи позиції вітчизняних та зарубіжних науковців, можемо констатувати, що сталою поняття механізму державного управління в науці досі не розроблено. Єдиною спільною рисою, яка охоплює всі підходи сучасних дослідників щодо вивчення цього питання, є спрямованість механізмів державного управління на досягнення результату, а саме – розвитку тієї чи іншої сфери.

IV. Висновки

Отже, механізм державного управління туристичною сферою є дуже складним та багатоаспектним явищем. Єдиних понять “механізм державного управління” та “механізм державного управління туристичною сферою” досі не розроблено, більше того, і в науці, і в практиці дуже часто ототожнюються такі дефініції. Механізм державного управління гірським туризмом є однією зі складових механізмів державного управління туристичною сферою.

Аналізуючи положення теорії державного управління, можемо констатувати, що механізм державного управління гірським туризмом являє собою єдину, взаємоузгоджену систему органів державної влади, які здійснюють управління в цій сфері, а також її завдань, функцій, повноважень, відповідно до закону. Елементами цієї системи є: органи державної влади, система нормативно-правових актів, яка регулює діяльність цих органів, а також ті рішення, які вони приймають у межах їхньої компетенції. Для правильного функціонування всієї системи необхідною є ефективна робота кожного її елементу, спрямована на досягнення єдиного результату.

Аналіз наукової літератури, узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду дають підстави стверджувати, що галузь туризму потребує безпосереднього державного регулювання з метою підтримки пріоритетних напрямів туристичної діяльності, зміцнення матеріально-технічної бази туризму, підвищення рівня життя громадян, створення додаткових робочих місць та умов для реалізації інвестиційних проектів, збільшення надходжень до державного бюджету, підвищення іміджу держави на міжнародному рівні.

Сучасний етап розвитку туристично-рекреаційної галузі в Україні характеризується постійними динамічними змінами, в тому числі і в правовому полі, що призводить до того, що низка правових норм положень законодавства не відповідає вимогам і потребам туристичної галузі та потре-

бує вдосконалення й уточнення. Незважаючи на велику кількість нормативно-правових документів, деякі сфери діяльності підприємств туристично-рекреаційної галузі залишаються неврегульованими. Законодавче поле потребує, насамперед, значних доопрацювань у сфері ліцензування, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, інформаційного, фінансового та матеріального забезпечення туристичної галузі. В Україні необхідно гармонізувати національне законодавство з європейським, визначитися з понятійними категоріями у сфері туризму, зорієнтувати власників готельних і туристичних підприємств на суворе дотримання міжнародних стандартів, зокрема, проводити подальшу сертифікацію послуг вітчизняних туристичних підприємств та організацій відповідно до міжнародних стандартів ISO або окремих їх положень.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юридическая литература, 1997. – 400 с.
2. Герасименко В.Г. Основы туристического бизнеса : учеб. пособ. / В.Г. Герасименко. – Одеса : Черноморье, 1997. – 160 с.
3. Державний механізм забезпечення інформатизації системи охорони здоров'я : монографія / Р.Р. Ларіна, А.В. Владзимирський, О.В. Валуєва ; [під заг. ред. В.В. Дорофійенко]. – Донецьк : Цифрова типографія, 2008. – 252 с.
4. Закон України "Про туризм" // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 29. – С. 6.
5. Кабушкин М. Менеджмент туризма / М. Кабушкин. – Минск : Экоперспектива, 2004. – 303 с.
6. Квартальнов В.А. Стратегический менеджмент в туризме: современный опыт управления / В.А. Квартальнов. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 496 с.
7. Коротич О.Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком / О.Б. Коротич // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2005. – Вип. 3 (12). – 316 с.
8. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией / М.И. Круглов. – М. : Русская деловая литература, 1998. – 356 с.
9. Кульман А. Экономические механизмы : пер. с франц. / А. Кульман ; [под общ. ред. Н.И. Хрусталева]. – М. : Прогресс : Универс, 1993. – 192 с.
10. Мальська М.П. Міжнародний туризм і сфера послуг : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М.П. Мальська, Н.В. Антонюк, Н.М. Ганич. – К. : Знання, 2008. – 661 с.
11. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
12. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / [кол. авт.: Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Плахотнюк Н.Г. та ін. ; за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : НІЧЛАВА, 2003 – 288 с.
13. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.

Стаття надійшла до редакції 22 березня 2012 р.

Друк В.В. Особенности политики государства в сфере горного туризма

В статье исследованы понятие, признаки и основные особенности политики государства в сфере развития горного туризма как одной из важных составляющих государственной туристической политики, а также приведены основные предложения по ее развитию и дальнейшему совершенствованию.

Ключевые слова: государственная туристическая политика, горный туризм, государственное регулирование развития туристической отрасли, механизмы регулирования горного туризма, нормативно-правовое обеспечение горного туризма.

Druk V. Features of policy in the field of mountaineering

The article describes the concept, characteristics and main features of state policy in the development of mountain tourism as one of the important components of the state tourism policy, and are the main proposals for its development and further improvement.

Key words: state travel policy, government policy in the field of mountain tourism, State regulation of the tourism industry, the mechanisms of regulation of mountain tourism, the regulatory and legal framework for mountain tourism.

УДК 35:336.761

О.В. Кіктенкокандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНІСТЬ
ФУНКЦІОНУВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ**

У статті досліджено проблеми регулювання та ефективності функціонування фондового ринку в Україні. Доведено, що ефективність фондового ринку значною мірою зумовлена його спроможністю забезпечувати механізм інвестування, перерозподілу коштів у всіх ланках економіки, а також їх використання. Запропоновано підвищити ефективність та функціональні можливості фондового ринку в Україні шляхом проведення активної державної політики та свідомої діяльності учасників.

Ключові слова: державне регулювання, ефективність, антикризове регулювання, корпоративне регулювання, ліквідність фондового ринку, саморегулювання.

I. Вступ

У процесі трансформації української економіки змінюються та набувають нових ознак фондовий ринок, а також фінансове середовище, в якому він функціонує. У таких умовах необхідним і важливим є своєчасне виявлення найбільш актуальних проблем, їх вирішення за допомогою системи регулятивних та коригувальних заходів на державному рівні. Саме висока ліквідність фондового ринку, тобто можливість швидко й без проблем зафіксувати прибуток або збиток, забезпечує постійний інтерес інвесторів до ринку. Значну увагу дослідженням регулювання та ефективності функціонування фондового ринку в Україні приділяли такі вчені, як: Г. Багратян, О. Корнійчук, А. Окунев та ін. Аналіз основних досліджень механізмів роботи фондового ринку наявний у працях таких відомих українських вчених та фахівців, як: І. Бланк, В. Василевський, В. Глушцевський, Н. Дегтярьова, М. Короленко, О. Мозговий, М. Назарчук, В. Павлов, Г. Пальчевич, А. Путінцев, О. Шаров та ін. У цих працях проаналізовано стан розвитку фондового ринку України, напрямки вдосконалення його роботи. Проте, незважаючи на численні публікації з цієї тематики, означена проблема залишається до кінця не вирішеною і потребує подальшого наукового дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – виявити основні проблеми регулювання та ефективності функціонування фондового ринку в Україні.

III. Результати

За сучасних умов розвиток фондового ринку дедалі вагомніше залежить від ефективності регулятивних заходів на всіх рівнях його функціонування, що охоплює систему державного регулювання, корпоративне управління, заходи саморегулювання учасників ринку та антикризове регулювання.

Державне регулювання та організація ринкового нагляду визначають основні напрями розвитку фондового ринку. Для створення повноцінної системи регулювання фондового ринку мають бути вирішені найбільш актуальні завдання: встановлення стандартів та обов'язкових вимог до учасників фондового ринку, ліцензування діяльності професійних учасників, заборона діяльності осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність на фондовому ринку без відповідного ліцензування [1, с. 34–41].

Фондовий ринок України, як і інших країн світу, негативно реагує на загострення економічної кризи, насамперед, зниженням інвестиційної активності. Можна стверджувати, що суб'єкти його інституційної інфраструктури відчутно постраждали і можуть ще більше постраждати внаслідок зменшення як обсягів операцій із цінними паперами, так і їхньої дохідності. Це, у свою чергу, негативно позначиться на суб'єктах підприємництва, для яких ускладнюється доступ до ресурсів. При цьому зазначимо, що фондовий ринок, на відміну від банківської системи і страхування, може набагато сильніше впливати на кризові процеси, провокуючи й загострюючи їх, чим розвиненішим і потужнішим він є, тим сильнішим може бути цей вплив [3, с. 21–29].

Систему державного регулювання очолює Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – ДКЦПФР). Для реалізації широкого кола функцій, покладених на неї, ДКЦПФР взаємодіє з державними законодавчими та урядовими органами, які мають сприяти ефективному функціонуванню фондового ринку. До негативних наслідків діяльності ДКЦПФР можна зарахувати відсутність сучасної нормативної бази, а також закритий характер діяльності. З кола учасників фондового ринку фактично вилучені найширші верстви населення, які відірані від будь-якої інформації, спроможної забезпечити інвестування.

Саморегулювання учасників фондового ринку за сучасних умов має сприяти вирішенню широкого кола проблем, які в ринкових економіках не підлягають державному регулюванню. ДКЦПФР має провадити єдину державну політику, що сприятиме формуванню органів саморегулювання та механізмів фондового ринку, а саме: надання організаціям саморегулювання важелів впливу в разі порушення торговцями та компаніями з управління активами внутрішніх вимог з оцінювання ризиків діяльності; запровадження механізмів контролю за діяльністю торговців цінними паперами та компаній з управління активами щодо якості послуг з інвестиційного консультування; передача саморегулювальним організаціям повноважень щодо збирання адміністративних даних професійних учасників фондового ринку.

Антикризове регулювання і стабілізація фондового ринку розпочалися з 2008 р. за умов розгортання глобальної фінансової кризи. Найяскравіше характеризує глибину кризи на фондовому ринку України падіння індексу ПФТС, який з 1200 у 2007 р. знизився до рівня нижче ніж 300 у 2008 р., а на 07.05.2012 р. становить 509,58 базисного пункту. Український фондовий ринок продовжує реагувати лише на негативні новини. Низька ліквідність і відсутність інтересу серед інвесторів у покупці ризикових активів залишаються основними проблемами вітчизняного ринку. Фондовий ринок виявився найслабшою ланкою з усіх складових ринкового механізму, що пов'язано з його недостатньою сформованістю та існуванням більшості інституційних структур лише номінально. Тому масштаби антикризового регулювання фондового ринку мають бути більшими і глибшими за змістом [4, с. 28–34].

Після поступового відновлення економіки та фондового ринку нагальною стає проблема недопущення дестабілізації фінансової системи в майбутньому. В Україні має бути сформована багаторівнева система державного регулювання, спроможна мінімізувати виникнення ризиків і не допустити дестабілізації фінансової системи та фондового ринку. Фондовий ринок в Україні за сучасних умов поступово стає центральною ланкою національної фінансової системи. Проте існуюча система забезпечення інформацією на фондовому ринку та її недоступність для всіх верств населення поступово стає гальмом для повноцінного функціонування фондового ринку. Закритий характер функціонування фондового ринку та фактичне вилучення з процесу ринкового оцінювання широких верств населення, а також значної кількості потенційних інвесторів значно знижує його ефективність.

Перешкодою для надійного забезпечення фондового ринку стає широкий діапазон ще

не вирішених проблем. Характерною особливістю фондового ринку в Україні є низький біржовий сегмент – дуже незначний порівняно із загальним обсягом операцій на фондовому ринку (за останні декілька років – не більше ніж 5%). Однією з причин такого явища є відсутність інтересу до нього державних установ: Фонду держмайна України, Нацбанку, Міністерства фінансів і Державної іпотечної установи. У всіх концепціях розвитку національного фондового ринку задекларовано численні заходи щодо концентрації торгів саме на організованому фондовому ринку.

Ліквідність також може вивести за рахунок внутрішніх ресурсів, наприклад, якщо буде проведена пенсійна реформа в Україні, про яку не говорив тільки лінивий. Зниження ризиків, властивих наявному стану інфраструктури національного фондового ринку, здатне змінити структуру іноземних інвесторів, що здійснюють операції в Україні. На сьогодні інтерес до України виявляють, частіше за все, спекулятивні хедж-фонди, схильні йти на значні потенційні ризики в обмін на надвисоку доходність операцій. Зростання ефективності національної ринкової інфраструктури, інтеграція до провідних розрахунково-клірингових систем зробить не епізодичним, а постійним інтерес до українських активів більш серйозних гравців світового ринку капіталів – пенсійних та суверенних фондів.

Ефективність функціонування фондового ринку можна розглядати з різних позицій, як на рівні національної економічної системи, так і в кожній структурній складовій. Крім того, ефективність фондового ринку значною мірою зумовлена його впливом на перебіг трансформаційних процесів, а макроекономічна ефективність – його роллю в ринкових механізмах національної економіки. Ефективність фондового ринку значною мірою є наслідком його спроможності забезпечувати механізм інвестування, перерозподілу коштів в усіх ланках економіки, а також їх використання. Таким чином, існуюча модель фондового ринку не забезпечує можливості для виконання належних функцій і макроекономічної ефективності. Подальший розвиток фондового ринку має багатоаспектний характер, пов'язаний з формуванням його сучасної моделі, інтегрованої в ринкові механізми національної економіки.

Формування ефективнішої моделі фондового ринку в Україні потребує врахування довготривалих тенденцій, які визначились у сучасних економіках у кризовий та післякризовий період, що пов'язано зі збільшенням масштабів державного регулювання. Держава має зменшувати ризики в діяльності фондового ринку, які виникають унаслідок глобалізації, запровадження фінансових інновацій та розвитку інформаційних технологій.

Для подальшого розвитку фондового ринку та поглибленої інтеграції до міжнародних фінансових ринків, насамперед країн ЄС, необхідно розробити конкурентоспроможну модель і стратегію розвитку фондового ринку на 15–20 років. Виходячи з міжнародних стандартів, необхідне приведення номінальної капіталізації акцій до ВВП до 80% (зараз – до 30%), ринкової капіталізації – до 60% (зараз – до 20%) і обсягів угод на організованих ринках щодо ВВП – до 30% (зараз – кілька відсотків) [2, с. 17–22].

Існують особливості і щодо способів забезпечення угоди РЕПО та прав її учасників. Забезпеченням є не весь обсяг прав на цінні папери, а їх ліквідність. Адже особі, яка надала в забезпечення ліквідні цінні папери, вигідніше їх викупити, аби не втрачати значні кошти. З цього погляду операції РЕПО – це фінансовий інструмент, який дає змогу значно підвищити загальну ринкову ліквідність. Саме ця властивість є основним стимулом збільшення інтересу до фондового ринку, а не постійне подорожчання чи нестримне та непрогнозоване зростання цін, після якого може початися настільки ж катастрофічне падіння.

З урахуванням цього логічно була б така послідовність дій для активізації операцій РЕПО на українському фондовому ринку: 1) визначити критерії ліквідності для цінних паперів, що можуть використовуватися як забезпечення для цих операцій. Такими паперами мають стати державні облігації України за умови підвищення оперативності і технологічності розрахунків з ними. Ці критерії повинні бути значно жорсткішими, ніж чинні лістингові вимоги в положенні про функціонування фондових бірж; 2) конкретизувати вимоги до договорів РЕПО на рівні, не нижчому, ніж це регламентовано у правилах торгівлі цінними паперами для дилерських договорів, договорів комісії, доручення, андеррайтингу та управління.

Локальна ефективність фондового ринку зумовлена інституційними та функціональними можливостями його окремих секторів та ланок. Проведений аналіз дав змогу встановити, що більшість складових фондового ринку ще не набули стандартів, властивих сучасним економікам. Крім того, фондовий ринок наразі фрагментарний, і його складові не включені в єдиний ефективний механізм. Таким чином, більшість складових фондового ринку неспроможна повністю реалізувати свій потенціал із забезпечення ефективного функціонування або не мають достатньої локальної ефективності. Подальший розвиток фондового ринку потребує в межах вибраної моделі забезпечити досягнення локальної ефективності.

IV. Висновки

Для оцінки локальної ефективності найбільш придатними можуть бути стандартизовані значення стану функціонування фондового ринку для сучасних ринкових економік. Порівняння еталонних значень локальної ефективності з фактичним станом функціонування фондового ринку дає змогу дати оцінку ефективності.

Фондовий ринок є фрагментарним, а його процентні ставки не включені в ринкові механізми перерозподілу активів у портфелях інвесторів. Однак спочатку треба створити нормативну базу, а вже потім активізувати ринок. Якщо ці проблемні питання не будуть попередньо врегульовані, то активізація практики укладення договорів РЕПО може призвести до неприйнятних податкових ризиків, що сьогодні де-факто і відбувається. Якщо такі операції оподатковуватимуться за загальною схемою, окремо від операцій із цінними паперами, то їх здійснення не буде привабливим і не стане поштовхом до підвищення ліквідності вітчизняного фондового ринку.

У сучасних умовах поглиблена трансформація української економіки почала гальмуватися недорозвиненістю фондового ринку, який виявився неспроможним забезпечити формування повноцінних ринкових механізмів. При цьому навряд чи доцільно на законодавчому рівні розділяти операції на біржовому і позабіржовому ринках. Незважаючи на більшу важливість розвитку біржового ринку, ліквідні папери мають бути орієнтиром для обох сегментів. Водночас, фондові біржі можуть і повинні запропонувати учасникам торгів лояльніші умови укладення угод, забезпечити більшу надійність і зручність розрахунків, ніж це може зробити організований ринок. Організований ринок має розпочати здорову конкурентну боротьбу з неорганізованим і перемогти його, але не законодавчо закріпленими привілеями.

Список використаної літератури

1. Багратян Г.А. Світова криза й нові підходи до фінансового регулювання / Г.А. Багратян, І.С. Кравченко // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 33–41.
2. Корнійчук О.В. Формування конкурентоспроможної моделі розвитку фондового ринку в Україні з врахуванням європейського досвіду / О.В. Корнійчук // Ринок цінних паперів в Україні. – 2005. – № 3–4. – С. 17–22.
3. Назарук М. Фондові біржі і Тіс: схожість та відмінність між ними / М. Назарук, І. Курбацький // Економіка України. – 2005. – № 11 (528). – С. 21–29.
4. Тимчишин Л.В. Основні проблеми розвитку фондового ринку в Україні / Л.В. Тимчишин // Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 28–34.

Стаття надійшла до редакції 10 березня 2012 р.

Киктенко О.В. Государственное регулирование и эффективность функционирования фондового рынка

В статье исследованы проблемы регулирования и эффективности функционирования фондового рынка в Украине. Доказано, что эффективность фондового рынка в значительной мере обусловлена его способностью обеспечивать механизм инвестирования, перераспределения средств во всех звеньях экономики, а также их использования. Предложено повысить эффективность и функциональные возможности фондового рынка в Украине через проведение активной государственной политики и сознательную деятельность участников.

Ключевые слова: государственное регулирование, эффективность, антикризисное регулирование, корпоративное регулирование, ликвидность фондового рынка, саморегулирование.

Kiktenko O. State regulation and the efficiency of the stock market

The article problem of regulation and the functioning of the stock market in Ukraine. It is proved that the efficiency of the stock market is largely due to its ability to provide a mechanism for investment, reallocation of resources in all sectors of the economy, as well as their use. It is proposed to increase the efficiency and functionality of the stock market in Ukraine through an active public policy and conscious activities of the participants.

Key words: government regulation, efficiency, crisis management, corporate management, liquidity, stock market, self-regulation.

УДК 351.341

О.С. Кравчун

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ІНВЕСТИЦІЙНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні проблеми формування інноваційної моделі інвестиційного розвитку в Україні. Відзначено роль суб'єктивного чинника, такого як "неготовність" апарату державного управління до предметної діяльності, спрямованої на інноваційний розвиток економіки.

Ключові слова: державне управління, механізми, інновації, інвестиції.

I. Вступ

Прагнення суб'єктів господарювання до економічного розвитку завжди пов'язано з необхідністю вирішення інноваційних завдань. Саме тому одним з основних шляхів стабілізації економіки України, забезпечення випуску якісної високотехнологічної продукції, конкурентної як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, є розвиток інноваційно-інвестиційної діяльності.

Протягом останніх років після світової фінансової кризи (2008–2010 рр.), яка достатньо сильно зачепила Україну, намітилася тенденція до позитивних зрушень в економіці України (фінансовий сектор, виробництво, домогосподарство).

Як відомо, тільки та економіка, яка здатна до прискореного оновлення основних фондів, технологій, продукції, до ефективного підвищення швидкості введення новітніх досягнень науки і техніки, досягає сьогодні перспективної конкурентоспроможності [1; 2; 9].

Зафіксовані характеристики економіки, на жаль, не стосуються сучасного стану України. Поступове вичерпання запасів традиційних ресурсів і зростання на їх цін, розгортання жорсткої конкурентної боротьби на міжнародних ринках факторів виробництва при постійному зростанні та ускладненні потреб суспільства – все це унеможливило економічний розвиток тільки за рахунок розширення виробництва.

У зв'язку з тим, що Україною було втрачено час і не було створено сприятливих умов для введення інновацій сьогодні конкурентоспроможність українських підприємств є фактично явищем статичним і формується під впливом загальноекономічної ситуації в країні та на світових ринках, вона практично некерована з боку підприємств [3; 4].

Вітчизняне виробництво в цілому й далі залишається несприятливим до науково-технічних нововведень. Ось чому формування ефективної інноваційної моделі інвестиційного розвитку, створення інноваційної сфери у віт-

чизняній економіці є важливим завданням системи державного і регіонального управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути основні проблеми формування інноваційної моделі інвестиційного розвитку в Україні.

III. Результати

Розвиток економічних систем високорозвинених країн доводить, що інноваційні процеси відіграють вирішальну роль у зростанні держави. Тому зараз державі якнайшвидше необхідно забезпечити конкурентоспроможність національної економіки й основою для цього повинна бути інноваційна модель (комплекс фінансово-економічних механізмів та правових норм), яку в реаліях сьогодення необхідно впроваджувати одночасно з її розробленням [9].

Сучасна економічна теорія і практика містять у своєму арсеналі широкий спектр методів державного впливу на інноваційно-інвестиційну діяльність. Проблема полягає в тому, щоб з урахуванням сучасної ситуації в країні сформувати систему методів державного регулювання і стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, яка б забезпечила комплексне управління інноваційним ланцюгом "наука – інновація – виробництво – розповсюдження – шаблон (традиція)" і стійку позитивну динаміку розвитку макро- і мікроекономічних систем.

Враховуючи особливість інноваційно-інвестиційної діяльності як об'єкта управління, ядром механізму реалізації державної інноваційної моделі інвестиційного розвитку є система правових, фінансово-економічних і організаційно-технічних заходів підтримки суб'єктів інноваційно-інвестиційної діяльності й забезпечення сприятливих умов для перебігу та відтворення інноваційних процесів. У своїй сукупності ці заходи утворюють механізм державної підтримки інноваційно-інвестиційної діяльності. У кризові періоди роль цього механізму особливо зростає, оскільки дефіцит власних інвестиційних ресурсів і нестабільність ситуації змушують підприємців згортати інноваційно-інвестиційну

діяльність. Регуляторна економічна й соціальна роль держави в сучасному суспільстві скеровує функції державних органів на регулювання інновацій. До найважливіших з них належать: акумулювання коштів на наукові дослідження та інновації; координація інноваційної діяльності; стимулювання інновацій; створення правової бази для інноваційних процесів; кадрове забезпечення інновацій; формування науково-інноваційної інфраструктури; інституціональне забезпечення інноваційних процесів; регулювання соціальної та екологічної спрямованості інновацій; підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності; регіональне регулювання інноваційних процесів; регулювання міжнародних аспектів інноваційних процесів [3; 9].

Державна інноваційна модель інвестиційного розвитку покликана сприяти вирішенню таких основних завдань: створення ділового клімату, що активізує діяльність приватного сектора у сфері інновацій і підвищення конкурентоспроможності; заохочення розробки й комерціалізації новітніх технологій; створення сучасної інфраструктури, необхідної для підтримки інноваційного процесу; інтеграція оборонних і цивільних виробництв, що забезпечує економічне й ефективне вирішення завдань, що стоять перед ними, у сфері розробки й впровадження нових технологій, модернізації виробництв; формування робочої сили, здатної брати участь у швидкозмінній і заснованій на знаннях економіці [9].

Механізм державної підтримки інноваційно-інвестиційної діяльності будується на поєднанні економічних й адміністративних методів управління. При цьому найбільш ефективними виявляються ті форми регулювання, які не пригнічують ринкові сигнали, а запобігають їх зміні, знижуючи невизначеність пошуку нових напрямів вкладень ресурсів.

Щодо інноваційно-інвестиційної діяльності сьогодні склався більш-менш традиційний набір методів державної підтримки інноваційно-інвестиційної діяльності, який включає пряму підтримку суб'єктів інноваційної діяльності через різні державні програми розвитку інноваційної діяльності, пільгові кредити й субсидії та методи непрямого регулювання інноваційної діяльності на основі податкових і кредитних пільг, таких як: прискорена амортизація, пільги по податках для підприємств, що здійснюють інноваційну діяльність, звільнення від оподаткування інвестицій, що спрямовуються в пріоритетні напрями інноваційної діяльності, тощо. Однак на практиці реалізація цих методів бажає кращого.

Головними перешкодами на шляху становлення інноваційної моделі розвитку є, насамперед, недостатність фінансових ресурсів для забезпечення наукових досліджень та впровадження інноваційних розробок. Питання розробки ефективного механізму фінансування інноваційного розвитку посідало

чільне місце на всіх етапах розробки інноваційного законодавства України, проте досі фактично залишається невирішеним. Так, Законом України "Про науково-технічну діяльність" було зроблено спробу законодавчо закріпити рівень бюджетних асигнувань на наукові дослідження (1,7–2,5% ВВП, крім витрат на оборону). Вищезазначеним законом передбачалося, що бюджетне фінансування здійснюється шляхом базового та програмно-цільового фінансування [5].

Але фактично частка бюджетних витрат на науку у відсотках ВВП не тільки не зростає, а продовжує падати.

Певним позитивним зрушенням у запровадженні фінансових механізмів заохочення розвитку науково-технологічної сфери було прийняття Закону України "Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків" [6]. Започаткування в Україні технопарків, які спершу були створені на базі кількох великих науководослідних інститутів, не лише зменшило масштаби процесів деградації науково-технічної сфери в згаданих організаціях, а і сприяло їхньому відновленню. Механізм цільового надання пільг, які надавалися лише проектам, відповідність яких пріоритетним напрямам діяльності технопарків підтверджувалася спеціальною державною комісією, виявився дієвим, проте працював домі, доки обсяги податкових і митних пільг, передбачених цим законом, лишалися незначними. Коли масштаби діяльності технопарків розширилися, дія цього закону при перегляді бюджету в березні 2005 р. була скасована [8].

Суттєвим недоліком системи національного регулювання розвитку інноваційної сфери є те, що вона, на відміну від законодавства більшості країн світу, не лише не сприяє розширенню джерел фінансування інноваційного розвитку, а і протидіє залученню бюджетних коштів і виключає можливість формування спеціальних, у тому числі відомчих, фондів фінансування інновацій. Це негативно позначилося на ставленні корпоративного сектора до фінансування досліджень та розробок.

Потребує постійної уваги та контролю недосконалість нормативно-правової системи регулювання і стимулювання інноваційної діяльності. Як підтверджує досвід, в інноваційній сфері, як і в інших сферах діяльності, набула поширення практика ігнорування законодавства або призупинення дії статей законів, які стосувалися фінансування інноваційно-інвестиційної діяльності. Це значною мірою нівелювало позитивний потенціал напрацьованої нормативної бази.

Так, з одного боку, можна сказати, що Законом України "Про інноваційну діяльність"

[7] відбувся перехід до проектного управління інноваційними процесами з одночасним встановленням пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності, зокрема для інноваційних підприємств було визначено:

- пільги по податку на прибуток: 50% податку на прибуток, одержаний від виконання інноваційних проектів, мали залишатися в розпорядженні платника податків, зраховуватися на його спеціальний рахунок і використовуватися ним виключно на фінансування інноваційної, науково-технічної діяльності і розширення власних науково-технологічних і дослідно-експериментальних баз (ст. 21);
- пільги по сплаті земельного податку: інноваційні підприємства мали сплачувати його за ставкою в розмірі 50% діючої ставки оподаткування (ст. 21);
- пільги по податку на додану вартість: 50% ПДВ на операціях з продажу товарів (виконання робіт, надання послуг) пов'язаних з виконанням інноваційних проектів, мали залишатися в розпорядженні платника податків, зраховуватися на його спеціальний рахунок і використовуватися ним виключно на фінансування інноваційної, науково-технічної діяльності і розширення власних науково-технологічних і дослідно-експериментальних баз (ст. 21); від оподаткування також звільнялася вартість ввезених в Україну певних товарів для виконання інноваційних проектів (ст. 22);
- митні пільги: необхідні для виконання пріоритетного інноваційного проекту сировина, устаткування, обладнання, комплектуючі та інші товари (крім підакцизних товарів), які не виробляються в Україні, або виробляються, проте не відповідають вимогам проекту, при ввезенні в Україну протягом строку чинності свідоцтва про державну реєстрацію інноваційного проекту мали бути звільнені від сплати ввізного мита (ст. 22);
- інноваційним підприємствам було дозволено прискорену амортизацію основних фондів і встановлено щорічну двадцятивідсоткову норму прискореної амортизації основних фондів групи 3 (ст. 21).

На жаль, Закон України "Про інноваційну діяльність" [7] так і не набув чинності в повному обсязі. Визначальну роль у цьому відіграло призупинення, одразу після його прийняття низки головних положень щодо надання податкових та митних пільг для інноваційних підприємств. Це призупинення здійснювалося Законами України Про Державний бюджет 2003, 2004 та 2005 рр., а в рамках перегляду держбюджету в березні 2005 р. ст. 21–22 Закону було скасовано [8]. Не було реалізовано й положення закону щодо організаційної системи управління

інноваційними процесами, зокрема стосовно створення уповноважених державних та регіональних установ.

Відсутність практичної реалізації прийнятої нормативної бази негативно позначилася на інноваційно-інвестиційній діяльності в Україні. Стан останньої визначається трьома чинниками: станом науки, станом інноваційної інфраструктури, попитом на інновації з боку матеріального виробництва. Тенденція до негативних змін у науці і сьогодні залишається домінуючою. У фундаментальній науці продовжується старіння наукових кадрів; наявний високий рівень зносу дослідно-лабораторного оснащення; зростання диспропорцій у науково-технічній інфраструктурі обмежує можливості створення інноваційного продукту, придатного для комерційної реалізації на внутрішньому та зовнішньому ринках; організація науково-технічної інфраструктури, фінансового забезпечення та менеджменту стає дедалі менш придатною для реалізації великих інноваційно-інвестиційних проектів, поступово переорієнтовується на виконання дрібних, периферійних проектів і завдань. Унаслідок цього не відбувається суттєвих позитивних зрушень у структурі промислового виробництва, яка в ході змін 1990-х рр. втратила значну частину виробництв нових технологічних укладів і сьогодні не відповідає критеріям розвинених країн.

Формування інноваційно-інвестиційного законодавства засвідчує, по-перше, нерівномірність цього процесу на різних ділянках, що знижує роль правової бази інноваційних процесів у цілому, по-друге, його фрагментарність і недостатність для забезпечення інноваційного розвитку національної економіки, по-третє, його великою мірою декларативний характер. Відчувається його неузгодженість з іншими розділами законодавства, насамперед, корпоративного, інвестиційного, податкового, соціального. Прогресивні норми законів не супроводжувалися відповідними підзаконними актами, які б забезпечили їхнє практичне введення в дію [3; 4].

У сучасних умовах потребує відповідності корпоративна структура, яка формується в Україні, головними вимогам світового інноваційного розвитку. У країнах з розвинутою ринковою економікою значна частина потенціалу галузевої науки, пов'язаної з комерціалізацією результатів наукових досліджень, працює в межах великих корпоративних структур. Такі структури є замовниками значної частки наукового та конструкторського потенціалу, яка діє самостійно в рамках малих інноваційних структур, забезпечуючи основну частину інвестиційної складової інноваційних мегапроектів.

На відміну від країн з розвинутою економікою, переважна частина галузевої науки в

Україні виявилася за межами корпоративних структур і, відповідно, за межами відтворювальних механізмів фінансування. В процесі ліквідації галузевих міністерств та поширення механізмів корпоратизації відбулося руйнування навіть тих механізмів організаційної взаємодії галузевої науки та виробництва, які успішно зарекомендували себе в умовах адміністративної системи – науково-виробничих та виробничих об'єднань. Крім того, з боку великого бізнесу спостерігалось фактичне відторгнення наукового потенціалу, оскільки його діяльність тривалий час значною мірою була зорієнтована на короткотермінові напівтіньові схеми коштів.

Діяльність малого інноваційного бізнесу в Україні через умови, які склалися в національному виробництві, перебуває в стадії становлення. В цілому діяльність малого бізнесу здебільшого зорієнтована на торговельні операції, і внаслідок несприятливого для інноваційних процесів клімату цей бізнес поки що не відіграє такої важливої ролі в інноваційних процесах, як у розвинених країнах.

Суттєвою перешкодою для формування цивілізованої інноваційної моделі інвестиційного розвитку залишається відсутність дієвої системи пріоритетів розвитку науково-технологічної сфери. В інноваційних системах країн з ринковою економікою обов'язковим елементом проведення узгодженої довгострокової науково-технічної політики в умовах конкуренції є визначення системи державних науково-технічних пріоритетів. Наявність таких пріоритетів є вихідним орієнтиром для концентрації національних ресурсів на напрямках технологічного прориву, проведення за участю держави не лише фундаментальних, а й частини прикладних досліджень і розробок, щоб зробити їх результати придатними для подальшого використання в корпоративних структурах з метою комерційної реалізації. Хоча формально така система в Україні вже створена, проте її конкретне наповнення не відповідає ані вимогам перспективного розвитку, ані потребам захисту світових ринків вітчизняних виробників. Наявність системи пріоритетів набуває стратегічного значення, оскільки блокує узгодження науково-технічної, бюджетно-фінансової, грошово-кредитної, промислової та зовнішнь-торговельної політики.

В Україні до цього часу не створено належної системи науково-технологічного прогнозування, хоча країна має необхідні для цього кадровий потенціал і методологічне забезпечення. Не використовуються належною мірою для потреб інноваційного розвитку норми вітчизняного законодавства щодо використання методу програмно-технічних

програм для реалізації обраних пріоритетів [10].

В Україні і надалі спостерігається повільне формування сучасного і масштабного ринку інноваційної продукції. Слабка робота щодо формування нових галузей виробництва, зумовлена низькими обсягами і деформованою структурою корпоративних та державних інвестицій, тривале скорочення внутрішнього інноваційного попиту з боку галузей високих технологій, зростаюче фінансування досліджень з боку іноземних замовників змушують вітчизняних розробників збувати свою науково-технічну продукцію іноземним фірмам на початкових етапах інноваційного циклу, закриваючи тим самим шлях до реалізації економічного потенціалу нововведень на користь України.

Незважаючи на те, що принаймні базове законодавство, необхідне для формування в Україні ринку інноваційної продукції, вже значною мірою створено, його практичне використання стримується вкрай недостатньою інфраструктурою, нерозвиненістю системи захисту інтелектуальної власності. Відтак, вітчизняні винахідники не можуть реалізувати в Україні економічний потенціал багатьох своїх розробок. Особливо негативну роль відіграє те, що права інтелектуальної власності набувають відчуженого економічного значення при високому ступені матеріалізації науково-технічних рішень, що досягається, як мінімум, при серійному випуску відповідної продукції, який не забезпечується вітчизняним виробництвом [3; 4].

Доречно відзначити в цьому процесі роль суб'єктивного чинника, а саме: "неготовність" апарату державного управління до предметної діяльності, спрямованої на інноваційний розвиток економіки, яка чи не найбільшою мірою відображає рецидиви адміністративно-бюрократичного мислення серед державних службовців і працівників корпоративних структур. За інерцією з плановими завданнями, які доводилися згори, багато з них розглядає питання інноваційного розвитку як великий і непотрібний ризик для себе, а не як єдино можливий шлях виживання галузей економіки та України в цілому в сучасному світі. Серед причин неготовності переважної частини державного апарату до інноваційно-інвестиційної діяльності – стан нормативного регулювання в міністерствах і відомствах України, ставлення Верховної Ради України та Уряду до дотримання інноваційного законодавства [8].

Саме через наведених перелік системних перешкод швидке формування основ законодавчого забезпечення не прискорило науково-технічний розвиток України і не запобігло входженню інноваційної сфери в стан перманентної кризи, в якій вона пере-

буває й досі, незважаючи на докризові роки економічного зростання.

Першочерговим завданням формування інноваційної моделі розвитку в Україні має стати подолання хибного уявлення про можливість зробити це шляхом механічного відновлення необхідних рівнів державного фінансування науково-технічної сфери. При цьому йдеться не лише про практичну неможливість акумулювання потрібного обсягу коштів із державних фінансів через їх сучасний стан. Найголовніше – безперспективність вкладання коштів у відновлення наукової сфери без становлення адекватних сучасній ринковій економіці ланцюгів взаємозв'язку науки, технологій та виробництва.

Головним рушієм інноваційно-інвестиційної діяльності в ринковій економіці є використання компаніями інновацій у конкурентній боротьбі з метою підвищення рівня їхньої конкурентоспроможності. Саме такий децентралізований “попит на інновації” дає змогу побудувати цілісну національну інноваційну систему, в якій забезпечується взаємодоповнюваність бюджетного та корпоративного фінансування науково-технічної та інноваційно-інвестиційної діяльності.

На жаль, в Україні інновації досі не стали належним засобом підвищення конкурентоспроможності. Отже, в реалізації вищенаведених завдань має відбуватися органічне поєднання державної політики та активності незалежних економічних суб'єктів, які, діючи відповідно до власних економічних інтересів та стратегічних орієнтирів, об'єктивно сприяють розвиткові інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні. Для цього в структурі науково-технічної та інноваційно-інвестиційної політики держави мають відбуватися зрушення на користь збільшення питомої ваги засобів непрямого стимулювання інноваційної діяльності.

IV. Висновки

Держава як один з основних суб'єктів інноваційної діяльності повинна забезпечувати впровадження інноваційних процесів у національну економіку та встановлення досконалого правового регулювання відносин у цій сфері.

Цілком очевидно, що в найближчій і довгостроковій перспективі максимізація саме інноваційного фактора стане вирішальною умовою стійкого розвитку економіки України. Тому саме зараз потрібно не тільки розробляти модель інноваційного розвитку, а й одночасно впроваджувати її в життя, оскільки часу для роздумів для України не залишилось – треба діяти!

Не випадково в контексті цієї статті було взято в лапки слово “неготовність” апарату

державного управління до питань інноваційного розвитку. Суть у тому, що не має відповідної спроможності апарату державного управління або ще страшніше – відсутнє бажання – з якихось причин створювати умови для інноваційного розвитку.

Не кожна країна може дозволити собі інноваційний шлях розвитку. Головними умовами саме такого шляху є високий науковий, науково-технічний та виробничий потенціал, висококваліфіковані виробничі сили, достатня законодавча база, що стимулює інноваційні процеси, певні кошти. Не все це є в Україні на сьогодні, але можна сподіватися на те, що й у нас з'являться українські “силіконові долини”, які стануть значним просуненням на шляху сталого розвитку, гарантом економічної розвинутості і незалежності держави.

Список використаної літератури

1. Антонюк Л.Л. Інновації: теорія, механізм розробки та комерціалізації: монографія / Л.Л. Антонюк, А.М. Поручник, В.С. Савчук. – К.: КНЕУ, 2003. – 394 с.
2. Василенко В.О. Інноваційний менеджмент / В.О. Василенко. – К.: ЦУЛ, 2003. – 439 с.
3. Володін В.Г. Правові аспекти створення наукових парків як інноваційних структур нового типу / В.Г. Володін, О.С. Бойко // Інвестиції та інноваційний розвиток. – 2008. – № 3. – С. 61–63.
4. Інноваційна діяльність [Електронний ресурс] // Законодавство з питань інновацій. – Режим доступу: <http://www.in.gov.ua/index.php?get=l12>.
5. Закон України “Про науково-технічну діяльність” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 12. – Ст. 165.
6. Закон України “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків” // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – Ст. 363.
7. Закон України “Про інноваційну діяльність” // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 646.
8. Закони України “Про Державний бюджет” 2003, 2004 та 2005 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
9. Проблеми та пріоритети формування інноваційної моделі розвитку економіки України / [Я.А. Жаліло, Я.Б. Базелюк, С.І. Архієреєв та ін.]. – К.: НІСД, 2006. – 120 с.
10. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua.

Стаття надійшла до редакції 21 березня 2012 р.

Кравчун О.С. Проблемы формирования инновационной модели инвестиционного развития в Украине

Рассмотрены основные проблемы формирования инновационной модели инвестиционного развития в Украине. Отмечена роль субъективного фактора, такого как “неготовность” аппарата государственного управления к предметной деятельности, направленной на инновационное развитие экономики.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы, иновации, инвестиции.

Kravchun O. Problems of formation of an innovative model of investment development in Ukraine

The basic problems of innovation model of investment development in Ukraine. Noted the role of subjective factors, such as unwillingness of the state administration to the subject of activities aimed at innovation development of economy.

Key words: governance, mechanisms, innovation, investments.

УДК 351.84:364

С.Г. Кузьменкокандидат юридичних наук, доцент
Донецький юридичний інститут МВС України**АНАЛІЗ СКЛАДОВИХ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ**

У статті проведено аналіз складових механізму регулювання соціального захисту населення. Запропоновано заходи щодо вдосконалення правових, економічних та організаційних складових соціального захисту населення.

Ключові слова: *нормативно-правова, економічна й організаційна складові соціального захисту населення, державне регулювання, управління системою соціального захисту.*

I. Вступ

Найважливішими елементами системи соціального захисту є її механізми, які пов'язують між собою суб'єкти й об'єкти захисту та за допомогою яких здійснюється сам процес соціального захисту. Соціальний механізм, до різновидів якого, безумовно, належать механізми соціального захисту, є системою соціальних явищ і процесів, що перебувають у певному взаємозв'язку і взаємозалежності соціальних систем, які забезпечують її функціонування.

Серед українських дослідників, які у своїх працях досліджували механізм регулювання соціального захисту населення, слід зазначити Т. Іващенко, Т. Кір'ян, Н. Лук'янову, О. Палій, Ю. Скулиш, В. Скуратівського та ін.

Так, на думку Н. Лук'янової, соціальний механізм визначається як "... сукупність економічних, організаційних і правових заходів, спрямованих на згладжування соціальної нерівності" [1, с. 151]. При цьому від вибору того або іншого соціального механізму, характеру взаємодії його елементів залежить ефективність функціонування соціальних систем, стійкість і життєздатність соціальної організації. У свою чергу, "формування й функціонування механізму реалізації та управління соціальними процесами визначається об'єктивними потребами й тенденціями суспільного розвитку. Саме потреби та тенденції зумовлюють структуру механізму, набір і використання його компонентів" [2, с. 231].

Вони покликані реалізовувати намічені захисні заходи й мають дуже різноманітний характер. Як і з приводу інших елементів системи соціального захисту, наукові та практичні уявлення про її механізми неоднозначні. Проблема полягає не стільки в загальному трактуванні механізмів соціального захисту, скільки в їх конкретному наборі, переліку, комплексі.

При загальному тлумаченні механізмів соціального захисту вчені, як правило, називають види, основні форми діяльності з її здійснення, що правдою, далеко не завжди при подібному перерахуванні підкреслюють, що йдеться саме про механізми, хоча зазвичай це очевидно [3–4].

Варто наголосити, що будь-який механізм соціального захисту містить у собі три названі складові, але їх показовість, питома вага в механізмі можуть бути різними. Наприклад, матеріальна допомога нужденним, на перший погляд, виглядає як суто економічна форма захисту, але вона передбачає й нормативне забезпечення, і організаційні зусилля, хоча економічна складова, безумовно, в цьому разі найбільш вагома. Якщо група громадян захищає свої політичні права шляхом пікетування з плакатом біля будівлі адміністративного органу влади, економічна складова малопомітна (хоча, поза сумнівом, є). У цьому випадку солідніше представлені нормативно-правова та організаційна складові механізму соціального захисту.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз складових механізму регулювання соціального захисту населення й розробка заходів щодо вдосконалення правових, економічних та організаційних складових соціального захисту населення.

III. Результати

Розглянемо три основних складові механізму соціального захисту населення. Почнемо з нормативно-правової. Кожна держава в процесі свого функціонування спирається на нормативно-правову базу – зведення законів, що регулюють суспільні відносини. Закони мають певну предметну спрямованість відповідно до різних сторін, сфер суспільного життя: трудове право, цивільне, сімейне, житлове тощо.

Галузь права, яка регулює соціальний захист, поки не набула однозначного визначення. Соціальне право – це комплексна

галузь права, яка є сукупністю норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають з приводу практичної організації та здійснення соціального захисту населення з метою пом'якшення соціальної напруги в суспільстві. Як уже зазначалося, соціальне право пов'язане з багатьма галузями права: конституційним (державним), трудовим, цивільним, сімейним, адміністративним, кримінальним тощо [5].

Держава створює фінансову базу та організаційні структури для реалізації громадянами конституційного права на соціальний захист. Організаційно-правовими формами соціального захисту населення є: обов'язкове соціальне страхування; обов'язкове державне страхування; соціальне забезпечення за рахунок прямих асигнувань з державного бюджету; державна соціальна допомога. Ці форми відрізняються одна від одної за суб'єктами (колом осіб) яких забезпечують, джерелами фінансування, видами виплат, управлінськими структурами [5].

Більшість учених вищим рівнем законодавчого забезпечення соціального захисту вважають основний закон держави – Конституцію, але варто зазначити, що багато країн при ухваленні і конституції, і інших законодавчих актів орієнтуються на міжнародні норми права. Конституція визначає основи соціальної політики, зокрема, соціально-го захисту держави, перераховує найважливіші соціальні гарантії, забезпечення яких воно на себе бере. Так, Конституція України в ст. 3 проголошує, що людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість і безпека є найвищою соціальною цінністю держави [6].

Не можна сказати, що лише одна стаття Конституції регламентує питання, пов'язані із соціальним захистом громадян. Статті 21, 23 визначають, що всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Стаття 46 гарантує громадянам право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом [6].

Натомість законодавство із соціальних питань містить значну кількість неузгоджених між собою норм щодо соціального захисту окремих категорій громадян: ветеранів війни й праці, жертв політичних репресій, чорнобильців, інвалідів та інших, а також норм окремих законів щодо сімей з дітьми, малозабезпечених сімей. Також чіткої узго-

дженості потребують численні законодавчі акти із законами, що регулюють соціальні стандарти та надання соціальних послуг [7, с. 76].

Друга складова механізму соціального захисту – економічна. Будь-яка захисна діяльність потребує матеріальних, фінансових витрат, економічного забезпечення. Роль економічної складової важко переоцінити, оскільки розміри соціального захисту обмежуються економічними можливостями суспільства виділяти для цього необхідні кошти. Проте економіка, що розвивається, створює основу для підвищення матеріального благополуччя населення за рахунок прибутків, отриманих безпосередньо за працю в громадському господарстві, що звужує сферу потреби в соціальному захисті.

Третій аспект проблеми полягає в тому, що ефективний, правильно організований соціальний захист, у свою чергу, полегшує процес реформування економіки. У принципі джерелами фінансування соціального захисту можуть бути держава, підприємства й населення, чиї частки та роль залежать від багатьох обставин: прийнятої в країні економічної моделі, принципів підходів до реалізації соціальної політики держави, рівня добробуту населення, національних особливостей, традицій тощо.

Л. Якушев, аналізуючи економічні основи соціального захисту населення, диференціює їх, по-перше, у світлі відносин суспільного відтворення, обґрунтувавши, що "між окремими видами забезпечення є принципові відмінності з погляду їх ролі в процесі суспільного відтворення й інтересів трудящих, підприємств і суспільства в цілому, які потребують різних підходів до вирішення проблем, що стосуються ступеня централізації коштів при здійсненні різних видів забезпечення" [8, с. 120]. По-друге, він виокремлює джерела формування коштів соціального захисту, якими "зазвичай слугують спеціальні внески трудящих і працедавців на ці цілі, а також державні кошти" [8, с. 123].

Практично є два види фінансових ресурсів суспільства, використовуваних у соціальних цілях: державні й муніципальні фінанси (державний бюджет, бюджети регіонів, місцеві бюджети, бюджети державних позабюджетних соціальних фондів), з одного боку, і недержавні фінансові ресурси (кредитні ресурси, залучення коштів фірм і домогосподарств, потенціал некомерційного сектора, різних фондів) – з іншого.

Державний бюджет, бюджети регіонів України й місцеві бюджети становлять консолідований бюджет України, регіональний і місцеві бюджети – консолідований бюджет регіону України. Фінансування захисних заходів забезпечують усі три рівні бюджету,

але особливо багато статей, пов'язаних із забезпеченням соціальної захищеності громадян, прописано в місцевих бюджетах: фінансування установ освіти, охорони здоров'я, культури і спорту; охорона суспільного порядку; житлово-комунальне господарство; транспортне обслуговування; протипожежна безпека; екологія на території муніципальних утворень; реалізація місцевих цільових програм.

Саме з місцевих бюджетів треба починати вдосконалення національної безпеки системи. Правильно обраний механізм формування доходів місцевих бюджетів сприяє збільшенню коштів для вирішення невідкладних завдань у соціальній сфері [9, с. 34].

Останніми роками фінансове забезпечення ухвалюваних у країні законів соціальної спрямованості покладається на регіональні бюджети. При цьому через відмінності в рівні економічного розвитку регіонів, фінансове забезпечення соціальних заходів сильно відрізняється за регіонами України.

Крім бюджетних коштів соціального захисту, є державні позабюджетні соціально-страхові фонди, які акумулюють приблизно половину фінансових ресурсів на соціальні потреби. Найбільшими позабюджетними фондами до недавнього часу були: Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Державний фонд зайнятості і Фонд обов'язкового медичного страхування. Їх мета – забезпечити реалізацію найважливіших соціальних гарантій: державного пенсійного забезпечення, забезпечення під час відпустки по вагітності і пологах, хвороби, інших форм непрацездатності, підтримка у сфері зайнятості, надання безкоштовної медичної допомоги. Кошти фондів формуються за рахунок страхових платежів підприємств (працедавців), обов'язкових страхових платежів, працюючих, а також надходжень з бюджету.

О. Боков вважає, що "... держава має спрямовувати зусилля на розвиток економіки як підґрунтя соціальних реформ" [10, с. 51].

Таким чином, в умовах сучасної України, коли ринкові механізми вже не в змозі подолати кризу, суттєво підвищується роль держави, яка має негайно запровадити такі захисні механізми [9, с. 36; 11, с. 18–19; 12, с. 20].

1. Механізм оптимізації монетарної політики.
2. Інвестування в розвиток виробництва.
3. Цінова політика (контроль за цінами).
4. Зміцнення гривні.
5. Боротьба з монополіями.
6. Податковий механізм.
7. Механізм індексації доходів населення.
8. Запровадження системи мінімальних стандартів надання соціальних послуг населенню або мінімальних соціальних стандартів, які (в грошовому еквіваленті) мають ви-

користуватись як основа розподілу міжбюджетних трансфертів.

Для нашої держави сьогодні першочергового значення набуває питання підвищення власного іміджу на міжнародному рівні. Задля цього, перш за все, необхідно поліпшити інвестиційний клімат, провести модернізацію виробничої сфери, забезпечити сприятливі умови для сталого економічного розвитку й зростання рівня життя населення.

Третя складова механізму соціального захисту – організаційна. Навіть за наявності досконалої нормативно-правової бази й багатих економічних ресурсів система соціального захисту не функціонуватиме, якщо не забезпечити її ефективну організацію. В цілому вона є комплексом дій з конкретного здійснення заходів щодо соціального захисту та містить управління, підтримку функціонування інфраструктури соціального захисту, кадрове, організаційне, інформаційне й інше забезпечення захисних заходів, їх безпосереднє здійснення.

Управління системою соціального захисту є організуючим началом і має найважливіше значення. На думку вчених, ефективна управлінська діяльність саме в системі соціального захисту населення спроможна вивести суспільство з аномії, що насувається, подолати соціально-економічну кризу [13]. Вона, з одного боку, підпорядкована загальним принципам логіки, завданням, функціям соціального управління, з іншого – має свої особливості, пов'язані зі специфікою самої системи соціального захисту, що відрізняє її від інших соціальних систем.

У цілому управління системою соціального захисту населення розумітимемо як організаційну дію на весь комплекс захисної діяльності від вироблення концептуальних положень до конкретних практичних заходів, спрямованих на згладжування соціальної нерівності в суспільстві. Управління соціальним захистом має безліч аспектів: суб'єктно-об'єктні відносини, цільові настанови, принципові підходи, структуру підпорядкування, ресурсне, методико-інструментальне забезпечення тощо.

Ми згодні з думкою вчених [13; 14], які вважають, що управління системою соціального захисту, передусім, передбачає визначення цілей її діяльності та стратегії розвитку, виходячи з оцінки потенційних можливостей і забезпеченості відповідними ресурсами. При цьому аналіз функцій і цілей управління системою соціального захисту здійснюється на основі одночасно двох підходів: виділення підцілей і завдань, вирішення яких визначає досягнення початкової мети, тобто "ієрархія" згори за принципом декомпозиції; аналіз ресурсного забезпечення системи соціального захисту населення, тобто формування структури "знизу".

Актуальною проблемою є структура управління системою соціального захисту, який сьогодні остаточно не сформований, хоча в джерелах часто можна побачити протилежні твердження із цього приводу. Це пов'язано з тим, що багато хто трактує соціальний захист вузько, вводячи до його структури лише спеціалізовані соціальні настанови. У цьому разі доречно говорити про державний, регіональний і муніципальний рівні управління й відповідну субпідрядність. Але якщо систему соціального захисту тлумачити широко, вводячи до її організаційного складу правоохоронні органи, установи культури, охорони здоров'я, освіти тощо, то говорити про єдиний управлінський комплекс не доводиться, хоча за кожним з названих напрямів також можна виокремити державні, регіональні, місцеві рівні управління.

Тут варто зазначити таку тенденцію: чим вищий рівень управління, тим більше відомчої роз'єднаності при вирішенні захисних завдань, а чим ближче до людини, тим більше комплексні соціальні проблеми доводиться вирішувати, більш комплексні механізми захисту застосовувати, а, отже, більш комплексно управляти різними соціальними сферами.

Так, на місцевому рівні постає необхідність організувати і грошові виплати слаботезахищеним верствам населення, і медичне обслуговування, і захист від стихійних лих, і юридичні консультації, і психологічну підтримку, і побутову допомогу, і торговельне обслуговування, і забезпечення політичних прав, і багато чого іншого, залучаючи до вирішення цих питань не лише органи соціального забезпечення, а й торгівлю, охорону здоров'я, освіту, ЗМІ, правоохоронні установи, підпорядковані різним відомствам. Таким чином, завдання комплексного підходу до управління системою соціального захисту в широкому значенні слова "комплексний" ще не вирішені.

Найважливішим завданням організаційного забезпечення соціального захисту є створення відповідної інфраструктури й забезпечення її безперервного функціонування. Відштовхуючись від загального розуміння соціальної інфраструктури, можна сформулювати поняття інфраструктури соціального захисту як сукупності матеріально-речових й інституційних елементів, що забезпечують умови нормального проведення та раціональної організації діяльності із соціального захисту населення. До елементів інфраструктури соціального захисту необхідно відносити будівлі, споруди, техніку, транспорт, устаткування, інструменти, зв'язок, інформаційні потоки, спеціальні прийоми, технології тощо.

Фахівці підкреслюють, що соціальна інфраструктура не є механічним об'єднанням

установ і об'єктів матеріальної бази, що не можна одні інфраструктурні елементи замінити іншими: вони діють тільки в комплексі, взаємодіючи й доповнюючи один одного, що соціальну інфраструктуру не можна розглядати у відриві від настанов, ціннісних орієнтацій населення, окремих його груп [15]. Ці зауваження повною мірою характерні і для інфраструктури соціального захисту.

Відомості про прибутки, рівень, спосіб і якість життя, споживчі можливості, трудову зайнятість, стан здоров'я, екологію, злочинність, функціонування систем освіти, культури тощо потрібні для розробки й ухвалення раціональних управлінських рішень у сфері соціального захисту. Спрямованість захисних заходів на поліпшення життя людей зумовлює доцільність широкого використання як джерела інформації результатів статистичних і соціологічних досліджень. При цьому фахівці, як правило, наполягають на систематичному зборі, обробці й аналізі даних, тобто на інформаційному забезпеченні в режимі моніторингу.

Питання організації соціального захисту населення дуже різноманітні. Навіть якщо обмежитися перерахуванням укрупнених напрямів діяльності (а отже, необхідністю їх організації) муніципальних соціальних служб, перелік буде дуже великим: розробка місцевих соціальних програм і контроль за їх реалізацією; призначення й виплата пенсій, допомоги, доплат, стипендій муніципального рівня; реалізація законодавства з надання певним категоріям громадян пільг і переваг; соціальне обслуговування вдома престарілих, інвалідів; організація безкоштовного харчування незможним громадянам; організація спеціалізованих установ (притулків, нічліжок); організація роботи пансіонатів для ветеранів, престарілих, інвалідів, сиріт; реабілітація інвалідів, учасників воєнних дій; забезпечення зайнятості інвалідів; організація гуманітарної допомоги; координація добродійності та ін.

Кожен з названих видів діяльності потребує докладання серйозних організаційно-управлінських зусиль. А якщо цей список поповнити організаційною роботою, пов'язаною із соціальним захистом населення, за такими напрямками, як охорона здоров'я, захист від правопорушень, екологічна безпека, забезпечення політичних прав і свобод, боротьба з безробіттям, охорона праці, то він буде насправді безмежним. У цілому можна сказати, що питання організації соціального захисту дуже складні, вони потребують ретельного аналізу й комплексного підходу.

В умовах фінансової кризи пропонуються такі заходи щодо правових, економічних та організаційних умов соціального захисту населення:

- модернізація трудового законодавства й законодавства про зайнятість населення;

- формування системи моніторингу ситуації на ринку праці;
- забезпечення збалансованої професійної підготовки та попиту на робочу силу;
- підвищення територіальної мобільності робочої сили;
- стимулювання економічної активності населення;
- створення і підвищення якості робочих місць;
- матеріальне стимулювання праці;
- розвиток громадського суспільства, його демократичних інститутів;
- зміцнення політичної та соціальної стабільності в суспільстві.

IV. Висновки

Таким чином, розглянувши нормативно-правову, економічну і організаційну складові механізму соціального захисту, зазначимо, що вони нерозривно пов'язані, впливають одна з одної, а на практиці, як правило, неподільні. Політика у сфері добробуту й соціального захисту реалізується принаймні в трьох стратегіях: стимулювання, соціального забезпечення та соціальної адаптації. Перша стратегія спрямована на створення умов, за яких суспільні групи мали б можливість самостійно вирішувати власні проблеми й реалізовувати свої інтереси. Друга стратегія повинна забезпечувати соціальні гарантії членам суспільства та соціальний захист нужденним, знижуючи негативні наслідки економічної політики. Третя стратегія спрямована на створення умов для індивідуалізації добробуту, плюралізму життєвих укладів в обстановці, що швидко змінюється (передусім, економічній).

Список використаної літератури

1. Лук'янова Н. Соціальна робота в Україні: концептуальні засади і трансформація в сучасних умовах / Н. Лук'янова // Політичний менеджмент. – 2009. – № 5. – С. 150–156.
2. Социальная политика: парадигмы и приоритеты : монография / [под общ. ред. В.И. Жукова]. – М. : Изд-во МГСУ "Союз", 2000. – 312 с.
3. Ревенко А. Бідні верстви населення в Україні (за даними обстеження сімейних бюджетів Держкомстатом України) / А. Ревенко // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 7. – С. 13–25.
4. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – К. : МАУП, 2002. – 200 с.
5. Чомахашвили О. Соціальне право як самостійна галузь права [Електронний ресурс] / О. Чомахашвили. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1961>.
6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. / із змінами, внесеними згідно із Законом від 08.12.2004 р. № 2222-15 (2222-IV) // ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст. 14.
7. Іващенко Т.О. Напрями удосконалення інституційного забезпечення функціонування механізму соціально-економічного захисту / Т.О. Іващенко // Економіка та держава. – 2010. – № 2. – С. 75–78.
8. Якушев Л.П. Социальная защита / Л.П. Якушев. – М. : Гос. академия упр. им. С. Орджоникидзе, 1998. – 156 с.
9. Скулиш Ю.В. Вдосконалення механізму фінансування соціальної сфери в Україні / Ю.В. Скулиш // Економіка та держава. – 2011. – № 6. – С. 34–36.
10. Боков О. Інноваційно-інвестиційна модель розвитку економіки України як передумова підвищення рівня життя населення / О. Боков // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 5. – С. 45–51.
11. Кір'ян Т. Формування механізмів захисту населення від фінансово-економічної кризи / Т. Кір'ян, Ю. Куліков // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 2. – С. 14–20.
12. Папієв М. Соціальний захист населення в умовах фінансово-економічної кризи в Україні / М. Папієв // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 2. – С. 7–13.
13. Туленков М. Критеріальні засади оцінювання ефективності організаційної взаємодії в соціальному управлінні / М. Туленков // Політичний менеджмент. – 2010. – № 3. – С. 82–95.
14. Шедяков В. Технології соціального управління в практиці постсучасності / В. Шедяков // Соціальна психологія. – 2008. – № 6. – С. 25–33.
15. Новіков В.М. Політика розвитку соціальної інфраструктури: підсумки та проблеми / В.М. Новіков // Демографія та соціальна політика. – 2006. – № 1. – С. 85–93.

Стаття надійшла до редакції 17 березня 2012 р.

Кузьменко С.Г. Анализ составляющих механизма регулирования социальной защиты населения

В статье проведен анализ составляющих механизма регулирования социальной защиты населения. Предложены мероприятия по усовершенствованию правовых, экономических и организационных составляющих социальной защиты населения.

Ключевые слова: *нормативно-правовая, экономическая и организационная составляющая социальной защиты населения, государственное регулирование, управление системой социальной защиты.*

Kuzmenko S. Analysis of components of the regulatory mechanism of social protection of population

The article analyzes the components of the regulatory mechanism of social protection of population. Suggested measures for improving legal, economic and organizational components of social protection of population.

Key words: *regulatory and legal, economic and organizational component of social protection of population, government regulation, system management of social protection.*

УДК 336.717.3

О.Ю. Леось

здобувач

О.А. Астахова

здобувач

Донецький національний університет управління

**ДЕПОЗИТАРНІ РОЗПИСКИ ЯК СПОСІБ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ:
ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН**

Розглянуто депозитарні розписки як фінансовий інструмент для виходу українських емітентів на розвинені фінансові ринки; зазначено основні аспекти використання депозитарних розписок; порівняно особливості використання депозитарних розписок у Польщі, Росії та Україні.

Ключові слова: депозитарна розписка, первинне розміщення, інвестиції, фінансовий ринок, рівні депозитарних розписок, американський депозитарій, ліквідність, депозитарна система, інвестор, капітал.

I. Вступ

У зв'язку із становленням ринкової економіки постала необхідність залучення інвестицій для розвитку українських компаній. При цьому все більшої актуальності набуває залучення іноземних інвестицій. Диверсифікація активів та підвищення їх ліквідності забезпечуються за допомогою виходу цінних паперів вітчизняних емітентів на глобальний фінансовий ринок. Це може бути зроблено через первинне публічне розміщення акцій (англ. Initial Public Offering, IPO), але цей процес достатньо складний, тому що передбачає відповідність рівня корпоративного управління та інформаційної прозорості українських емітентів світовим вимогам до публічних компаній, а також проведення всебічного аналізу компанії [1]. Випуск депозитарних розписок на цінні папери українських емітентів значно спрощує розміщення вітчизняних цінних паперів на світових ринках, і цим зумовлено актуальність проведеного дослідження.

Депозитарна розписка (англ. depositary receipt, DR) – похідний цінний папір, призначений для спрощення виходу національних емітентів акцій та облігацій на розвинені ринки цінних паперів у США і Західній Європі, а також для вкладання коштів інвесторами з розвинених ринків в іноземні цінні папери.

Депозитарна розписка – це випущений депозитарним банком США або Західної Європи сертифікат, який засвідчує володіння іноземними цінними паперами, що емітовані на внутрішньому ринку відповідної країни у вигляді простих акцій. Тобто іноземний інвестор набуває можливості стати

власником акції будь-якої країни, отримавши розписки на них [2].

Депозитарні розписки як спосіб виходу на світові ринки цінних паперів активно використовують емітенти з Росії, Польщі, Казахстану. Проблема полягає в тому, що в Україні депозитарні розписки використовуються значно менше, а цінні папери вітчизняних емітентів загалом слабо представлені на світовому ринку.

Дослідженням теми депозитарних розписок як інструмента залучення інвестицій займалось багато вчених-економістів та юристів, серед яких В. Васильєва, Є. Бобров, Т. Богдан, Є. Лафін, І. Соколова та інші, однак чинники, що гальмують використання цього інструмента в Україні, так само як і перспективи активізації використання депозитарних розписок, чітко не були визначені. Також не було порівняно досвід залучення інвестицій в інших країнах.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в уточненні сутності депозитарної розписки як фінансового інструмента, розгляді способів виходу цінних паперів українських емітентів на міжнародні ринки за допомогою депозитарних розписок, аналізі досвіду залучення інвестицій іншими країнами, виявленні переваг використання цього інструменту та чинників, що стримують розвиток депозитарних розписок в Україні.

III. Результати

Депозитарна розписка підтверджує право власності на певну кількість акцій, облігацій чи інших цінних паперів іноземного емітента, які були передані для зберігання в банківському депозитарії. Ціна депозитарної розписки змінюється залежно від ціни на базові цінні папери.

Основними видами DR є:

1) американські депозитарні розписки (American Depositary Receipt – ADR, номіновані в доларах США), що перебувають в обігу на ринку США і на європейських ринках цінних паперів;

2) глобальні депозитарні розписки (Global Depositary Receipt – GDR, номіновані в доларах США), що перебувають в обігу на європейських ринках;

3) європейські депозитарні розписки (European Depositary Receipts, EDR) – різновид GDR, номінованих у євро.

Обіг ADR відбувається на американських біржах NYSE, NASDAQ (англ. National Association of Securities Dealers), AMEX, а також на позабіржових ринках. GDR можуть торгуватися на всіх ринках, але операції з ними проводяться переважно на Лондонській або Люксембурзькій фондових біржах, а також на біржах Сінгапура і Берліна. У країнах ЄС координаторами операцій з депозитарними розписками (зокрема, з номінованими у євро EDR) є депозитарії Euroclear і Cedel [2].

Найбільшим є ринок депозитарних розписок у США. Саме тому найпоширенішим видом депозитарних розписок стали ADR.

ADR являє собою розписку, видану американським банком-депозитарієм, який або сам взяв на зберігання цінні папери іноземного емітента, або ці папери були взяті на зберігання банком-кореспондентом, що знаходиться у країні емітента. Така депозитарна розписка, номінована у доларах, може перебувати в обігу на біржових і позабіржових торговельних системах США і Європи.

Вперше депозитарні розписки випустив у 1927 р. американський банк J.P. Morgan для торгівлі цінними паперами англійської компанії Selfridges Retail Ltd. Оскільки англійський уряд заборонив вивіз акцій британських компаній за кордон, емісія депозитарних розписок дала можливість обходити цю заборону [3]. Пізніше практика використання депозитарних розписок була закріплена в

нормативних документах після прийняття в США законів про цінні папери 1933 і 1934 р., оскільки у цей час зріс потік цінних паперів з іноземних держав (зокрема, колоній) на американський ринок цінних паперів. У 1950-ті рр. депозитарні розписки у США почали використовувати транснаціональні корпорації, а з другої половини 1980-х рр., коли почався період підвищеної активності на ринках цінних паперів, обсяг операцій з депозитарними розписками став швидко зростати.

ADR мають три рівні – ADR-1, ADR-2, ADR-3. Основні їх характеристики подано в табл.

ADR-1 є найпростішим шляхом для отримання доступу акціонерних товариств на американський ринок. Це передусім сприяє підвищенню ліквідності акцій цієї компанії, а також підвищенню їхньої курсової вартості на внутрішньому ринку. Особливо популярні ADR-1 у країнах з перехідною економікою та на фондових ринках, що розвиваються. Спонсована програма першого рівня – найбільш динамічний сегмент ринку депозитарних розписок загалом. З понад 1500 депозитарних програм більше половини припадає на депозитарні розписки цього рівня.

ADR-2 використовуються зрідка, тому що вимоги і витрати емітента майже ідентичні вимогам ADR-3, проте їх випускають на вже існуючі на вторинному ринку акції і не спрямовані на збільшення статутного фонду компанії.

Програма ADR-3 дає змогу випускати депозитарні розписки тільки на акції, що проходять первинне розміщення. Вони вільно обертаються як на фондовому ринку США, так і на біржах за межами Сполучених Штатів. Компанія, яка ініціює випуск, повинна виконувати вимоги не тільки SEC, а й NASDAQ або тієї біржі, на якій обертаються ці розписки. Ніяких обмежень на купівлю ADR-3 немає, їх можуть придбати будь-які зацікавлені інвестори.

Таблиця

Характеристика рівнів ADR

ADR-1	ADR-2	ADR-3
Випускаються на вже існуючі акції		Випуск для залучення додаткового капіталу
Дотримання вимог Державної комісії з цінних паперів США (англ. Securities and Exchange Commission, SEC) щодо звітності		
Не потребують	Цілковите дотримання	Більш жорсткі вимоги щодо звітності порівняно з ADR-2
Відповідність фінансової звітності емітента набору стандартів і процедур, які є загальноприйнятими в США – GAAP (англ. Generally Accepted Accounting Principles)		
Не потребують		Часткова відповідність
Можливість обертання на фондовому ринку		
Обертаються лише на позабіржовому ринку (котирування значно нижчі, ніж на біржах)		Торгують на фондових біржах та в Системі автоматичних котирувань NASDAQ
Фінансові витрати щодо випуску		
Організаційні витрати мінімальні (20–50 тис. дол. США), а всі витрати, пов'язані з операціями, сплачують за кошти утримувачів ADR		Реалізація програми вимагає значних фінансових витрат (400–900 тис. дол. США)

Ринок США є найбільшим, де надають послуги основні банки – депозитарії ADR: The Bank of New York Mellon, Citi Bank (Citigroup), Morgan Guarantee Trust (J.P. Morgan Chase).

The Bank of New York Mellon (BNYM) є найбільшим депозитарієм на цьому ринку (за даними 2011 р. – 64% випусків ADR всіх видів), він має зв'язки з банками-кастодіанами (зберігачами) в багатьох країнах, зокрема, Східної Європи; в Україні – з ING Bank (Ukraine) [5]. Перші ADR українських емітентів були випущені цим банком ще в 1998 р.

Deutsche Bank (його відділ з випуску ADR розташований у США) за даними 2011 р. був на другому місці на ринку ADR (приблизно 12%), і цей банк також працює зі східноєвропейськими емітентами – з 2000 р. з російськими, а з 2007 р. – з українськими, випустивши у червні того самого року ADR для ПАТ “Мотор Січ” [6], а в жовтні – для ПАТ “Південний ГЗК”.

Важливим учасником ринку ADR є Morgan Guarantee Trust (J.P. Morgan Chase), однак цей банк не орієнтований на східноєвропейських емітентів. CitiBank має розвинену мережу дочірніх банків, однак переважно в Азії й Латинській Америці; з країнами Східної Європи цей банк також працює мало.

Серед країн Європи з ринками, що формуються та розвиваються, лідером з випуску ADR є Росія (107 компаній), де ADR почали активно використовувати емітенти з 1995 р. АТ “Мосенерго” стала першою компанією, для якої Bank of New York випустив депозитарні розписки на суму 22 млн дол. США [7]. Потім депозитарні розписки були випущені для НК “Лукойл”, АТ “ЄЕС Росії”, АТ “Ростелеком”, а також для комерційних банків – “Інкомбанк”, “АвтоВАЗбанк”, банк “Менатеп”, з 2007 р. – МТС (за допомогою ADR на біржі NYSE було вигідно продано 18% акцій цієї компанії) [8].

У грудні 2006 р. були прийняті доповнення до Федерального закону РФ “О рынке ценных бумаг”, і у ст. 27.5.3 з'явилося поняття “російська депозитарна розписка” (RDR). Цей інструмент був розрахований переважно на компанії, що працюють на розвинених ринках, але які створені за допомогою російського капіталу. Передбачалося, що RDR почнуть використовуватися з другої половини 2008 р., але внаслідок глобальної фінансової кризи і зниження активності на ринках цінних паперів російські депозитарні розписки не випускалися.

Серед інших країн у програмах ADR беруть участь Польща (25 компаній) і Казахстан (17 компаній). Загалом, депозитарні розписки можуть дати компанії-емітенту суттєві переваги на ринку, однак механізм їх використання досить складний і залежить від коливання курсів валют.

Оскільки на біржах США американські акції торгуються у формі базових цінних паперів, а більша частина іноземних цінних паперів – у формі похідних ADR, це означає, що початкові умови для обігу американських і неамериканських цінних паперів не рівні, вважається, що цінні папери, для яких емітовані депозитарні розписки, недостатньо надійні. Тому, на думку І. Соколової та О. Білоусова, хоча трансформація акцій іноземних емітентів на ADR підвищує імідж емітента і надає йому можливість вийти на розвинені фінансові ринки, це знижує загальну конкурентоспроможність цінних паперів емітентів [3]. З цією думкою важко сперечатися, але, на нашу думку, східноєвропейські підприємства не мають іншої реальної можливості вивести свої цінні папери на розвинені фінансові ринки.

В Україні в постанові Кабінету Міністрів від 21.07.1999 р. затверджувався порядок продажу пакетів акцій, зокрема через випуск ADR [9]. І хоча українські емітенти мали можливість випускати тільки ADR-1, через Bank of New York Mellon були випущені ADR таких підприємств: “Азовсталь”, “Дніпроенерго”, “Дніпрококс”, “Запоріжтрансформатор”, Нижньодніпровський трубопрокатний завод, “Стірол”, “Укрнафта”, “Хмельницькобленерго”, “Центренерго”, а також GDR підприємств: “Азот”, “Дніпроазот”, “Запоріжсталь”, “Ільчівський металургійний комбінат”, НПО ім. Фрунзе, Полтавський ГЗК, “Укрнафта”, “Укрнафтогаз”.

Законодавчо передбачено можливість випуску депозитарних розписок вітчизняним емітентом, для чого він звертається до Національного депозитарію України (далі – НДУ), який було створено у формі відкритого акціонерного товариства в 1999 р. Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку.

Указом Президента України від 24.11.2005 р. передбачалося, що на основі НДУ буде створено центральний депозитарій цінних паперів і запроваджено централізовану систему обліку прав власності на цінні папери, що сприятиме поширенню нових видів професійної діяльності на ринку цінних паперів. НДУ повинен встановлювати кореспондентські відносини з центральним депозитарієм країни, на ринку цінних паперів якої будуть

перебувати в обігу депозитарні розписки вітчизняного емітента. Акції чи облигації українського емітента при цьому знаходяться в українського зберігача цінних паперів, а іноземний банк-депозитарій відповідно до кількості цих акцій випускає депозитарні розписки, які починають брати участь у торгах на ринку. Процес випуску, реєстрації й розміщення таких цінних паперів визначається законодавством тієї країни, де проводиться емісія депозитарних розписок.

У 1997 р. за технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) було створено Міжрегіональний фондівий союз (МФС); цей депозитарій обслуговував випуски акцій та корпоративних інструментів з фіксованою дохідністю в Україні, надавав послуги з ведення обліку прав власності на цінні папери для зберігачів (кліринг, знерухомлення цінних паперів тощо). Крім того, МФС був номінальним утримувачем знерухомлених цінних паперів, а також центральним реєстратором цінних паперів у дематеріалізованій формі. З 12.10.2009 р. МФС було об'єднано з Всеукраїнським депозитарієм цінних паперів (далі – ВДЦП), однак серед запропонованих ВДЦП послуг операції з депозитарними розписками не згадуються.

Станом на 31.01.2012 р. кількість ліцензій, які видано Комісією з цінних паперів професійним учасникам фондового ринку на провадження депозитарної діяльності зберігачів цінних паперів, становила 387 шт. [4]. Однак загалом депозитарні розписки в Україні використовуються недостатньо, що зумовлено сукупністю різних чинників. По-перше, це правова невизначеність статусу цих цінних паперів, яка полягає в тому, що хоча законодавством України визначені правовідносини власника майна з особою, яка представляє інтереси власника, є досить простою процедурою, вона має деякі правові ускладнення. Зокрема, іноземна депозитарна установа є власником цінних паперів вітчизняного емітента, тому вона має не тільки право власності на цінні папери, а й право на зобов'язання за цими паперами. Самі цінні папери є іноземною власністю, яка в багатьох країнах додатково оподатковується. Оскільки власник депозитарної розписки не володіє правами на самі цінні папери, він може розраховувати тільки на надійність емітента депозитарних розписок – іноземну депозитарну установу.

По-друге, в роботі вітчизняної депозитарної системи є певні суперечності, оскільки ця система представлена двома різними установами – державним НДУ і недержавним ВДЦП.

Оскільки право укладати кореспондентські відносини з міжнародними депозитаріями та депозитаріями інших країн має тільки НДУ, для практичної реалізації випуску депозитарних розписок Національний депозитарій України повинен встановити кореспондентські відносини з іноземними депозитаріями для проведення клірингу та розрахунків за іноземними трансакціями [10]. Однак він поки що встановив кореспондентські відносини тільки з Центральним депозитарієм Австрії.

Тому для вітчизняного емітента, що має намір використати емісію ADR, реальний спосіб пов'язаний не з депозитарною системою, а з послугами банку, що має кореспондентські відносини з основними учасниками ринку ADR. З українськими підприємствами найбільше працює The Bank of New York Mellon (BNYM), який має кореспондентські відносини з локальними банками – зберігачами цінних паперів (ING Банк, “Приватбанк”, ПУМБ, а також Deutsche Bank). Оскільки для українських емітентів доступна лише програма першого рівня ADR-1, саме її реалізує BNYM (наприклад, для компанії “Укрнафта”). Такі ADR перебувають в обігу на позабіржових ринках США (NASDAQ), а обсяг необхідної інформації для SEC мінімальний.

Найбільшим локальним зберігачем на українському ринку цінних паперів є нідерландський банк ING Банк Україна, що має кореспондентські відносини з усіма глобальними зберігачами (The Bank of New York, The Chase Manhattan Bank, Bank of Bermuda, State Street). ING Банк Україна надає весь спектр депозитарних послуг і обслуговує всі інструменти ринку цінних паперів, зокрема, американські та глобальні депозитарні розписки. Оскільки ING Банк Україна є єдиним суб-зберігачем The Bank of New York для всіх програм депозитарних розписок в Україні, саме він координує впровадження програм депозитарних розписок для українських емітентів. Зокрема, цей банк був консультантом Фонду державного майна щодо розробки механізмів приватизації за допомогою депозитарних розписок, і він має налагоджений механізм емісії депозитарних розписок (через Bank of New York) для вітчизняних емітентів цінних паперів.

Зараз можна впевнено говорити про зростання зацікавленості до програм американських депозитарних розписок з боку провідних українських підприємств. Це пояснюється трьома головними причинами, які роблять випуск ADR дуже привабливою справою:

1. Реалізація програм ADR дає змогу вирішити проблему недооцінки акцій українсь-

ких підприємств та встановити їхню реальну ціну. Низьку вартість акцій українських підприємств можна розглядати як певну компенсацію інвесторам за високий рівень ризику інвестування в економіку України. Американську депозитарну розписку захищено законодавством США, вона є інструментом, який суттєво знижує ризик інвестицій. Під час реалізації ADR на акції того чи іншого емітента на внутрішньому ринку автоматично зростають ціни на ці акції.

2. Програми ADR дають змогу створити позитивний імідж підприємств України на світовому ринку. Продаж депозитарних розписок на розвинутих фондових ринках світу є серйозним сигналом для стратегічних інвесторів.

Реалізація програми ADR дає змогу залучити “живі” гроші у вільноконвертованій валюті на підприємства України. При цьому ймовірність “ворожого” (з метою впливу на управління компанією) поглинання є досить низькою.

До основних переваг, які отримують компанії за допомогою депозитарних розписок на іноземному фондовому ринку, належать:

- розширення групи потенційно інформованих та заінтересованих інвесторів за рахунок досконалішої інфраструктури та прозорості фондових ринків інших країн;
- вищий рівень ліквідності депозитарних розписок порівняно з акціями, що обертаються на внутрішньому ринку.

Обсяги національного ринку не завжди дають компаніям-емітентам змогу отримати вигоду від випуску та розміщення своїх акцій. Це характерно, зокрема, для українського фондового ринку, оскільки коштів вітчизняних інвесторів недостатньо для великомасштабного вкладення в цінні папери, а це знижує рівень їх ліквідності. Натомість за рахунок розміщення акцій на біржових майданчиках Європи чи США вітчизняні компанії отримують більше можливостей для підвищення ліквідності своїх цінних паперів.

Загалом, основними перевагами, які надає для емітента використання депозитарних розписок, є: уникнення обмежень на вивіз цінних паперів за кордон; спрощення операцій з акціями іноземних компаній; збільшення ліквідності акцій вітчизняних емітентів; зниження витрат, пов'язаних з операціями та зберіганням цінних паперів; підвищення репутації емітента та зростання ціни на акції.

IV. Висновки

Отже, депозитарні розписки є інноваційним інструментом, зручним для виведення цінних паперів українських емітентів на роз-

винені ринки. Складності у використанні депозитарних розписок пов'язані насамперед із залежністю їх вартості від коливань валютних курсів. Незважаючи на це, використання депозитарних розписок дає важливі переваги, основними з яких є підвищення диверсифікації і ліквідності цінних паперів, а також загальне збільшення капіталізації компанії-емітента. Однак в Україні, порівняно з Польщею та Росією, депозитарні розписки використовуються недостатньо. Вивчення способів активізації використання цього інструмента вітчизняними емітентами є перспективним напрямом подальших досліджень.

Список використаної літератури

1. Bank of New York Mellon. Depositary Receipts Global Investing [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.adrbnymellon.com/home_dr.jsp.
2. Бобров Є.А. Особливості розміщення акцій українських компаній на зарубіжних фондових біржах / Є.А. Бобров // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 73.
3. Васильєва В.В. Фінансовий ринок : навч. посіб. / В.В. Васильєва, О.Р. Васильченко. – К. : Центр учбової л-ри, 2008. – 368 с.
4. Дані про котирування ADR Мотор Січ (банк-кастодіан – ІНГ Україна) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adr.db.com/investor/investordata.asp>.
5. Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/62/1330955484.pdf.
6. Лафин А. За что “расписывается” депозитарная расписка? / А. Лафин // Ценные бумаги. – 2003. – № 12 (19).
7. Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні : Закон України від 10.12.1997 р. № 710/97 // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 15. – Ст. 67.
8. Про забезпечення продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації, що належать державі, у вигляді депозитарних розписок на міжнародних фондових ринках : постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 112. – С. 13–15.
9. Соколова И.Ю. Американские депозитарные расписки / И.Ю. Соколова, О.О. Белоусов // США. Канада (Институт США и Канады РАН). – 2007. – № 1. – С. 30.
10. Тросников И. Salomon & Минфин Brothers / И. Тросников, Н. Попова // Коммерсант. – 2004. – № 12 (171).

Леось О.Ю., Астахова Е.А. Депозитарные расписки как способ привлечения инвестиций: опыт других стран

Рассмотрено депозитарные расписки как финансовый инструмент для выхода украинских эмитентов на развитые финансовые рынки; указано основные аспекты использования депозитарных расписок; сравнено особенности использования депозитарных расписок в Польше, России и Украине.

Ключевые слова: депозитарная расписка, первичное размещение, инвестиции, финансовый рынок, уровни депозитарных расписок, американский депозитарий, ликвидность, депозитарная система, инвестор, капитал.

Leos O., Astakhova E. Depository receipts as a way of the attraction of investments: experience of other countries

The depository receipts are considered as the financial instrument for entering of the Ukrainian issuers to the developed financial markets; the main aspects of the use of the depository receipts are specified; the features of the use of the depository receipts in Poland, Russia and Ukraine are compared.

Key words: depository receipt, initial placement, investment, financial market, the level of depository receipts, american depository liquidity depository system, an investor capital.

УДК 351.84

В.В. Маліковкандидат економічних наук
Класичний приватний університет**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ФАКТОРИ ДЕРЖАВНОГО ВПЛИВУ
НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК**

У статті досліджено доцільність створення добровільних міжрегіональних утворень, державну політику створення кластерів та їх вплив на економічний розвиток, параметри державної інституціональної політики.

Ключові слова: інституція, економічний розвиток, державний вплив, національна стратегія, державна інвестиційна політика, диспропорція, структурна перебудова.

I. Вступ

Державне регулювання економічного розвитку має інтегрувати політику структурних (галузевих) трансформацій та регіональну політику. Традиційно макросистема України орієнтована на пріоритетність першої з них. Саме визначення ключових галузей, їх підтримка та ресурсне забезпечення залишається й сьогодні найважливішою складовою національної стратегії економічного розвитку.

II Постановка завдання

Мета статті – дослідити інституціональні фактори державного впливу на економічний розвиток.

III. Результати

В Україні неабиякий внесок у певні аспекти дослідження проблеми державного регулювання економічного розвитку зробили такі відомі вчені, як: Ю. Бажал, О. Білорус, В. Геєць, Н. Гончарова, А. Гриценко, М. Долішній, М. Данько, С. Дорогунцов, Д. Євдокимова, І. Лукінов, Д. Лук'яненко, А. Мар'єнко, Б. Панасюк, Ю. Пахомов, В. Пономаренко, А. Поручник, М. Соколик, М. Чумаченко, А. Філіпенко, А. Шегда. Напрацювання у цій сфері акцентовано навчального характеру належать ученим-викладачам З. Ватаманюку, А. Задой, Л. Корнійчуку, Г. Климку, С. Мочерному, С. Панчишину, А. Савченку.

Зміни, які відбулися останніми роками у світовій економіці привели до зростання значення регіонів саме в тому аспекті, що вони є місцями безпосереднього здійснення економічної діяльності. Тому визнаним у світі є те положення, що державна політика розвитку стає більш орієнтованою на стимулювання структурних змін з метою поліпшення підприємницького середовища в регіонах.

Економічна та соціальна неоднорідність визначених у минулому економічних районів ускладнює формування єдиної державної політики їх розвитку. Наявність у більшості

областей оберненої залежності між кількісними характеристиками соціальної та економічної позицій дає можливість сформувати групи за геоекономічною ознакою. Таке формування груп регіонів доцільно проводити у такій послідовності [2, с. 590]:

1. Вибір регіону з найкращою економічною позицією.
2. Визначення переліку регіонів, що з ним межують.
3. Відбір з визначеного переліку регіонів тих, що мають найближчу економічну позицію.

Згідно із зазначеним методичним підходом та даними щодо економічної позиції регіонів за 2010 р. нами були визначені такі групи регіонів: перша – Запорізька, Дніпропетровська, Донецька; друга – Київська, Черкаська, Полтавська; третя – Николаївська, Одеська, Херсонська; четверта – Сумська, Чернігівська; п'ята – Чернівецька, Івано-Франківська, Хмельницька; шоста – Львівська, Волинська, Закарпатська; сьома – Вінницька, Тернопільська, Рівненська, Житомирська; восьма – Харківська, Луганська області. Однорідні за рівнем економічного розвитку їх складових, ці групи суттєво відрізняються одна від одної. Відповідно, перша має найкращу економічну позицію, остання – найгіршу.

Вказаний методичний підхід має вагомий практичне значення. Врахування утворених угруповань дасть змогу активізувати внутрішні механізми розвитку сформованих регіонів і підвищити ефективність державної інвестиційної політики.

Близькість стратегічних інтересів регіонів створює передумови для їх інтеграції в досягненні спільної мети. Це можуть бути спеціальні добровільні міжрегіональні утворення. Такий досвід накопичено в Росії. Згідно з чинним законодавством там діють Асоціації економічної взаємодії суб'єктів Російської Федерації. Вони є некомерційними організаціями, а їх засновниками виступають законодавчі та виконавчі органи державної вла-

ди суб'єктів федерації. Головна мета створення Асоціації – забезпечення необхідних умов ефективної взаємодії суб'єктів щодо прискорення темпів економічного зростання на основі об'єднання ресурсів; стабілізація економічного становища та соціальний захист населення регіону; досягнення стійкого економічного розвитку [1, с. 59]. Створенню та ефективному функціонуванню вказаних Асоціацій та аналогічних утворень, спілок сприяє укріплення в Росії вертикалі влади у вигляді формування нового рівня управління країною – федеральних округів. Це розширює коло прийняття скоординованих дій, у тому числі для реалізації масштабних інноваційних проектів. Як у Росії, так і в Україні за винятком небагатьох сфер успішного господарювання стартові умови реалізації стратегії розвитку в багатьох регіонах є несприятливими. Недостатнє фінансування регіонів з боку Центру змушує їх проводити політику розвитку, спираючись переважно на власні можливості. Разом з тим, позитивні зміни в національній економіці останніми роками, чималий інноваційний потенціал, підкріплений історичними умовами розміщення по регіонах закладів академічної, вузівської науки, ресурсів, виробництв, сучасних технологій, спеціалістів, фахівців дають підстави для висновку, що ресурси розвитку країни і регіонів можуть бути затребувані, залучені й ефективно використані.

Серед якісно нових інституцій, запропонованих світовою практикою, особливе місце належить кластерам. Як відомо, це група географічно сусідніх взаємопов'язаних компаній та організацій, які діють у певній сфері і характеризуються спільністю діяльності та взаємодоповнюють одне одного [4, с. 45]. Світовий досвід свідчить, що за допомогою кластерів державна політика стає більш дієвою, а саме: інвестиції, що спрямовані на поліпшення економічної ситуації, у якій існує кластер, можуть приносити більш високий дохід, ніж капіталовкладення, орієнтовані на окремі підприємства, галузі, регіони чи економіку в цілому.

У більш широкому розумінні кластери являють собою особливий, забезпечуючий якісно нові можливості спосіб структурування й усвідомлення теоретичних засад та практичної організації процесів економічного розвитку, а також формування адекватної державної політики.

Кластери є специфічною складовою макросистеми, дещо нетрадиційною та порівняно новою навіть для економічно розвинутих країн. Розгляд сучасної макросистеми, на думку провідних західних економістів, слід здійснювати саме крізь призму кластерів [3, с. 6]. Державне регулювання економічного розвитку має враховувати ту обставину, що функціонування кластерів суттєво

впливає на перебіг таких процесів. Серед найбільш характерних проявів впливу кластерів слід, на наш погляд, виділити такі [2, с. 591]:

- посилюється конкуренція як внутрішньогалузева, так і внутрішньорегіональна, а також міжгалузева та міжрегіональна;
- підвищується продуктивність виробництва як прояв синергійного ефекту від об'єднання взаємозв'язаних підприємств і організацій;
- прискорюються темпи техніко-технологічного розвитку;
- знижується рівень трансакційних витрат, а також витрат, пов'язаних з рекомбінуванням ринкових відносин;
- виникають і вдосконалюються нові неформальні інститути, що ґрунтуються на довірі та відкритості ділового спілкування;
- полегшуються умови утворення нового бізнесу, знижується ступінь його ризикованості;
- зростає віддача від інвестицій і підвищується інвестиційна привабливість підприємств, організацій, регіону та країни в цілому.

Кластери набули широкого розповсюдження передусім у розвинутих країнах. Загальновідомими серед них є такі, як: фінансовий кластер у Нью-Йорку, кластер індустрії розваг Голлівуду, кластер з виробництва побутових меблів у Хай Поінт (Північна Каліфорнія), а також кластер з виробництва обладнання для гольфу в Карлсбаді (Каліфорнія), оптики в Арізоні та ін. Є приклади успішного функціонування кластерів в умовах менш розвинутої економіки – у Португалії, Іспанії, Новій Зеландії тощо. Помітним є те, що важливість кластерів для національної економіки зростає паралельно з ускладненням конкуренції, а їх кількість збільшується з підвищенням рівня економічного розвитку макросистеми [1, с. 61].

Проведений аналіз сучасних тенденцій формування інституціонального середовища дав нам змогу сформулювати конкретизуючі параметри державної інституціональної політики, а саме:

- активізація конкуренції на місцевому рівні за рахунок формування кластерів, які сприятимуть становленню більш складних форм конкуренції та створенню якісно нових конкурентних переваг;
- пошук шляхів оновлення виробництва через загострення конкуренції між близькими в географічному аспекті кластерами та посилення на нововведення тиску; формування на їх основі названих у програмі стратегічного розвитку “точок кристалізації” науково-технічного розвитку промислового й агропромислового секторів;

- поглиблення системної трансформації підприємств шляхом створення адекватних потребам економічного розвитку таких інститутів, як кластери, які інтегрують потенціал географічно сусідніх взаємопов'язаних підприємств і організацій, у тому числі й фінансових;
- усунення диспропорцій між рівнем економічного розвитку регіонів за рахунок їх структурної перебудови, направленої на підтримку інвестиційно привабливих кластерів, до складу яких входять господарюючі суб'єкти з різних регіонів;
- підвищення ефективності управління національним інвестиційним потенціалом через запуск механізмів “ефекту витіснення” та “ефекту залучення”, посилення керованості процесів економічного розвитку з боку держави;
- усунення соціальних диспропорцій між регіонами за рахунок розвитку кластерів, що супроводжується, відповідно, зниженням факторних і трансакційних витрат, підвищенням продуктивності, доходів населення та добробуту в цілому.

Формування та функціонування нових для України інституцій, які можуть сприяти структурній перебудові та розвитку регіонів, сприятиме, на наш погляд, прискоренню процесів утворення необхідних засад соціально орієнтованої ринкової економіки, задіяння довгострокових чинників бажаних системних перетворень.

IV. Висновки

Державна інвестиційна політика має активізувати процеси економічного розвитку України та сприяти зменшенню регіональних соціально-економічних диспропорцій. Її основна сутність може бути зведена до ви-

ділення та направлення інвестиційних ресурсів у регіони, де забезпечується відносно висока їх віддача. Визначення таких регіонів доцільно проводити за допомогою методичного підходу, який базується на концепції еластичності як характеристики взаємозумовленості зовнішніх і внутрішніх інвестицій.

Конкретизація стратегії розвитку України в розрізі стратегічних груп областей із застосуванням інструментарію теорії стратегії дасть їй змогу набути ознак супероптимальної. Становище стратегічних груп регіонів щодо загальної траєкторії економічного розвитку визначає адекватні вектори їхньої регіональної політики.

Інтеграція структурної перебудови економіки з розвитком регіонів повинна стати основою стратегії економічного та соціального розвитку України. Важливою її складовою є задіяння ринково-інституціональних чинників державного впливу на процеси економічного розвитку.

Список використаної літератури

1. Євдокимова Д.М. Структурні важелі економічного розвитку / Д.М. Євдокимова // Стратегія економічного розвитку України. – 2000. – № 5. – С. 58–63.
2. Євдокимова Д.М. Методичне забезпечення обґрунтування державної політики розвитку регіонів / Д.М. Євдокимова // Стратегія економічного розвитку України. – 2000. – № 7. – С. 589–592.
3. Ершов Р. О стереотипах в экономической политике / Р. Ершов // Вопросы экономики. – 2001. – № 11. – С. 4–17.
4. Суховірський Б.І. Регіональна стратегія економічного розвитку України (теоретичні та прикладні основи геоелектроніки): монографія / Б.І. Суховірський. – К.: КНЕУ, 2010. – 154 с.

Стаття надійшла до редакції 15 березня 2012 р.

Маликов В.В. Институциональные факторы государственного влияния на экономическое развитие

В статье исследовано целесообразность создания добровольных межрегиональных образований, государственную политику создания кластеров и их влияние на экономическое развитие, параметры государственной институциональной политики.

Ключевые слова: *институция, экономическое развитие, государственное влияние, национальная стратегия, государственная инвестиционная политика, диспропорция, структурная перестройка.*

Malikov V. Institutional factors of state influence on economic development

The author examines in the article an expediency of creation of voluntarily interregional formations, public policy of creation of clusters and their influence on economic development, parameters of public institutional policy.

Key words: *institution, economic development, state influence, national strategy, public investment policy, disproportion, structural alteration.*

СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІПОТЕЧНОГО КРЕДИТУВАННЯ В УКРАЇНІ

Визначено сутність поняття “державний механізм іпотечного кредитування” та розглянуто складові зазначеного механізму; розроблено модель ефективного функціонування механізму державного регулювання іпотечного кредитування в Україні.

Ключові слова: іпотечне кредитування, державний механізм, рівень життя, ринкові механізми, позичальник, законодавчі акти.

I. Вступ

Іпотечне кредитування відіграє унікальну роль у питаннях стимулювання споживчого попиту та покращенні житлових умов і соціальної стабільності у суспільстві. Іпотечне кредитування – один із пріоритетних і основних напрямів загального ринку кредитування Європи. Державі необхідно посилити свою роль у сфері іпотечного кредитування. Головна причина звернення уваги держави на необхідність підтримки іпотеки – неспроможність ринкових механізмів забезпечити житлом переважну більшість громадян.

Теоретичні аспекти функціонування механізму державного регулювання іпотечного кредитування досліджувались багатьма зарубіжними і вітчизняними економістами. Вагомий внесок у дослідженні механізму державного регулювання іпотечного кредитування в Україні, його вплив на розвиток сучасної економіки зробили такі вчені: Д. Бонцевич [4], Б. Гнатківський [2], В. Омельчук [5], Б. Сас [6], Я. Скибенко [3], Н. Харіна [1] та ін. Більшість фахівців наголошує на необхідності державної підтримки іпотечного кредитування, проте не розкриває як і на яких засадах може здійснюватися таке регулювання.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення сутності та складових механізму державного регулювання іпотечного кредитування для ефективного функціонування фінансового сектору економіки України.

III. Результати

Зміст поняття державного регулювання іпотечного кредитування включає діяльність держави зі створення та розвитку системи іпотечного кредитування в напрямі набуття нею властивостей, визначених цілями державної політики.

Об'єктом іпотечного кредитування є іпотечна нерухомість промислового, аграрного та житлового сектору національної економі-

ки [1]. При іпотечному кредитуванні довгостроковий кредит надається позичальнику на будівництво чи придбання у власність предмета іпотеки з подальшим підприємницьким його використанням [2].

Об'єкти іпотечного кредитування тісно взаємопов'язані із суб'єктами іпотечних відносин. Суб'єктами вітчизняної іпотеки є особи, які діють в системі іпотечного кредитування. Їх можна розділити на дві групи: основні та допоміжні (ті, які обслуговують іпотеку). До основних суб'єктів належать: позичальник, кредитор (іпотекоутримувач), інвестори. До допоміжних суб'єктів іпотечних відносин в Україні належать такі установи. Державна іпотечна установа, основним завданням якої є сприяння подальшому розвитку іпотечного кредитування в Україні, зокрема шляхом рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небанківських фінансових установ), які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів за рахунок коштів, отриманих від розміщення цінних паперів, та запровадження ефективних механізмів підвищення рівня їх ліквідності. Страхові компанії – здійснюють обов'язкове страхування предмета іпотеки від ризиків випадкового знищення, випадкового пошкодження або псування (відповідно до ст. 8 Закону України “Про іпотеку”), страхування якості земельних ресурсів, титульне страхування, особисте страхування позичальників, страхування цивільно-правової відповідальності учасників іпотечних відносин. Крім того, слід звернути увагу на те, що деякі страхові компанії стають інвесторами на ринку іпотечного кредитування. Компанії з оцінки нерухомості – суб'єкти господарювання, які мають право (ліцензії) на проведення незалежного професійного експертного оцінювання вартості нерухомого майна, яке є предметом іпотеки на основі перевічених спеціальних методик. Державні реєстратори – орган державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, а також обмежень цих прав [3]. Державна реєстрація іпотеки

за місцем знаходження її предмета є необхідною умовою формування іпотечних відносин. Фінансові установи здійснюють посередницькі операції на вторинному ринку заставних. Установи, які забезпечують доступ до іпотечних кредитів різних верств населення за програмами уряду. До інфраструктурних інститутів іпотечного кредитування належать нотаріальні органи, агентства з іпотечного кредитування, судові органи, пашпортні служби.

Безперечно, що суб'єкти іпотечного кредитування зобов'язані діяти на підставі законодавчо встановлених норм і принципів іпотечного кредитування. Функціонування системи іпотечного кредитування в Україні базується на загальних кредитно-фінансових, спеціальних кредитно-фінансових, соціально-правових і соціально-економічних принципах.

В Україні для ефективного розвитку системи іпотечного кредитування важливе значення мають методи регулювання: правові, нормативні та інформаційні, які впливають на всі складові системи іпотечного кредитування [4]. Необхідним чинником є наявність законодавства, яке на комплексній основі забезпечило б створення належної правової бази для розвитку іпотечних відносин. В Україні набули чинності такі основоположні документи в галузі іпотечного кредитування, як: Земельний кодекс України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Закон України "Про іпотеку", Закон України "Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати", Закон України "Про оцінку земель", Закон України "Про охорону земель", Закон України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю", Закон України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень", Закон України "Про цінні папери і фондовий ринок", Закон України "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні" та ін. Правові основи функціонування іпотечного кредитування в Україні визначено в Законі "Про іпотеку". Цей Закон вважається одним із найпрогресивніших у Центральній та Східній Європі, оскільки зорієнтований на захист інтересів кредиторів і системно регулює іпотечні відносини. Подальше вдосконалення правової бази з питань іпотечних відносин – запорука ефективного розвитку системи іпотечного кредитування в Україні.

Основними нормативними методами державного регулювання іпотечного кредитування слід вважати: концепції, стандарти, нормативи та інструкції, методичні та практичні рекомендації. Ці методи задіяні для створення сприятливих умов для активного

розвитку іпотеки в Україні. Як показує досвід зарубіжних країн, обов'язкове застосування іпотечних стандартів дає змогу значно знизити всі ризики, що виникають при іпотечному кредитуванні [5].

Кожна країна розробляє стандарти відповідно до умов розвитку національної економіки. Іпотечні стандарти являють собою перелік економічних (розмір ставок, співвідношення залучених і власних коштів позичальника) та організаційно-правових (вимоги до позичальника іпотечного кредиту, умови андеррайтинга, вимоги до процедури надання й обслуговування іпотечних кредитів тощо) вимог до процедури надання іпотечного кредиту спеціалізованою кредитно-фінансовою установою, які повинні бути закріплені державою у формі підзаконного нормативно-правового акта [6].

У березні 2004 р. затверджено стандарти житлового іпотечного кредитування, розроблені Українською національною іпотечною асоціацією. Документ має рекомендаційний характер для іпотечних кредиторів. Рішенням правління Державної іпотечної установи від 13.02.2006 р. № 35 прийнято Стандарти надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів. Вони встановлюють вимоги до учасників ринку іпотечного житлового кредитування, впроваджують процедури надання, обслуговування та рефінансування іпотечних житлових кредитів, запроваджують систему рефінансування первинних кредиторів через Державну іпотечну установу з метою забезпечення виконання статутних завдань Установи [2].

Розробка методичних і практичних рекомендацій, інструкцій щодо функціонування іпотечних відносин сприятиме розвитку іпотечного кредитування та національної економіки загалом.

Інформаційні методи державного регулювання – це сукупність заходів, спрямованих на збирання, обробку, аналіз, оцінювання та розповсюдження актуальних, точних і своєчасних даних із метою забезпечення інформаційних потреб учасників іпотечних відносин. Вони мають велике значення для проведення досліджень у сфері іпотечного кредитування як теоретичного, так і прикладного характеру, виявлення основних процесів і тенденцій в кредитуванні під заставу нерухомості [2].

Слід зазначити, що державне регулювання не повинно бути статичною системою, воно має бути гнучким, своєчасно адаптуватися до умов зовнішнього середовища та синхронізуватися з державним регулюванням економіки загалом і дією ринкових механізмів. Державна політика у сфері іпотечного кредитування ґрунтується на тому, що держава повинна забезпечувати режим

максимального сприяння суб'єктам ринку іпотечного кредитування та створювати належні умови стимулювання ефективного розвитку цього ринку.

У цілому ефективність функціонування механізму державного регулювання іпотечного кредитування залежить від взаємозв'язку та взаємного впливу усіх складових елементів.

Таким чином, механізм державного регулювання іпотечного кредитування – це цілісна система причинно-наслідкових зв'язків, зумовлених об'єктивними економічними законами та нормативно-правовим полем між рішеннями суб'єкта регулювання та поточними і майбутніми станами іпотечного кредитування в Україні.

IV. Висновки

Основною метою державного регулювання є нарощування динаміки виданих кредитів на придбання житла та збільшення кількості позичальників. До складових механізму державного регулювання іпотечних відносин можна віднести: об'єкт, суб'єкти, принципи, методи регулювання, інструменти регулювання. Головним напрямом удосконалення правових методів регулювання іпотечного кредитування є вдосконалення нормативної бази функціонування вже існуючих та новостворених інститутів іпотечного кредитування. Одночасно слід наголосити на важливості внесення змін до законодавчих актів для узгодження їх з міжнародними стандартами та вимогами права Європейського Союзу.

Список використаної літератури

1. Бонцевич Д.Н. Государственное регулирование как условие развития рынка недвижимости: вопросы теории / Д.Н. Бонцевич // Вестник экономической интеграции. – 2009. – Т. 1. – № 1. – С. 87–92.
2. Гнатківський Б.М. Функціонування системи іпотечного кредитування в Україні / Б.М. Гнатківський // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – № 19. – С. 179.
3. Скибенко Я.П. Нормативно-правове регулювання іпотечних правовідносин: теоретичні та практичні аспекти [Електронний ресурс] / Я.П. Скибенко // ДВНЗ “Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана”. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/sre/2011_5/304.pdf.
4. Омельчук В.О. Дефіцит житла та особливості житлового будівництва в Україні / В.О. Омельчук // Економіка та держава. – 2010. – № 9. – С. 45–48.
5. Сас Б. Ринок іпотечного кредитування в Україні: проблеми та перспективи розвитку / Б. Сас, В. Вітюк // Світ фінансів. – 2008. – № 2 (15). – С. 143–150.
6. Харіна Н.В. Оцінка ролі держави в сфері житлового іпотечного кредитування [Електронний ресурс] / Н.В. Харіна // Чернівецький торговельно-економічний інститут, КНТЕУ. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/23_NPM_2011/Economics/3_91392.doc.htm.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 р.

Мохова Ю.Л. Сущность и составляющие механизма государственного регулирования ипотечного кредитования в Украине

Определена сущность понятия “государственный механизм ипотечного кредитования” и рассмотрены составляющие указанного механизма; разработана модель эффективного функционирования механизма государственного регулирования ипотечного кредитования.

Ключевые слова: ипотечное кредитование, государственный механизм, уровень жизни, рыночные механизмы, заемщик, законодательные акты.

Мохова Ю.Л. Essence and components of state regulation mortgage lending in Ukraine

The essence of the concept of “state mechanism mortgage” and examined the components of the mechanism, the model of effective functioning of state regulation of mortgage lending in Ukraine.

Key words: mortgage lending, the state mechanism, the standard of living, market mechanisms, the borrower, laws.

УДК 351.713

О.О. Павленкодоктор педагогічних наук, професор
Академія митної служби України**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РОЗРОБКИ Й ВПРОВАДЖЕННЯ
МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ, МЕХАНІЗМІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ
(НА ПРИКЛАДІ ПРОФЕСІЙНИХ СТАНДАРТІВ
ВСЕСВІТНЬОЇ МИТНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ)**

У статті проаналізовано концептуальні основи розробки міжнародних освітніх стандартів, їх механізмів та інструментів. Досліджено підходи щодо методології, механізмів та інструментів імплементації Професійних стандартів Всесвітньої митної організації.

Ключові слова: міжнародні професійні стандарти, механізми та інструменти впровадження стандартів, аналіз навчальних потреб, стандарти навчального плану.

I. Вступ

Здобуття Україною незалежності порушило цілу низку проблем у сфері міжнародних відносин. Це й вироблення власної позиції у відносинах із зовнішнім світом, і новий, самостійний тип відносин із державами колишнього СРСР, і, зрештою, включення України до інтеграційних процесів, які розгонулися у світі.

Економічні перетворення, що відбуваються в усьому світі, в тому числі в Україні, процеси глобалізації, інтеграції, розширення й поглиблення зовнішньоекономічних зв'язків не залишають шансів для нашої держави встановлювати власні національні правила участі у світовому економічному просторі, тому уніфікація чинних в Україні правил, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність, із загальноприйнятими міжнародними принципами й нормами на цей момент стає життєво необхідною. Україна також зацікавлена, щоб усі торговельні відносини базувалися на відкритій системі економіки й розвивалися в єдиному правовому полі. Тому вона активно адаптує власне законодавство та стандарти до європейських і світових норм.

З метою закріплення єдиних міжнародних стандартів і підходів, усунення розбуждностей у митних процедурах, які перешкоджають розвитку міжнародної торгівлі та здійсненню зовнішньоекономічної діяльності українськими підприємствами, активізації інформаційних технологій, розширення правової бази для здійснення спільного митного контролю із суміжними державами в листопаді 1992 р. Україна стала повноправним членом Всесвітньої митної організації (далі – ВМО). На сьогодні ВМО – це єдина міжнародна організація, що займається проблемами митного регулювання. Її членами є 177 держав (станом на 01.01.2012 р.). Мета

ВМО – забезпечення якомога вищого рівня гармонізації й уніфікації митного законодавства та митних технологій країн-членів, а також встановлення уніфікованих міжнародних стандартів у галузі митної справи: як професійних стандартів, так і стандартів діяльності [1].

II. Постановка завдання

Метою статті є науково-теоретичний аналіз концептуальних основ розробки міжнародних навчальних стандартів, їх механізмів та інструментів; оцінювання можливостей використання такого досвіду в Україні для адаптації під національні потреби та імплементації в Держмитслужбі України стандартів діяльності [2] і Професійних стандартів Всесвітньої митної організації [3].

III. Результати

З прийняттям Україною Рамкових стандартів безпеки і спрощення світової торгівлі SAFE та визнанням механізму їх імплементації – Професійних рамкових стандартів ВМО, приєднанням України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Закон України від 05.10.2006 р., який набрав чинності 01.11.2006 р.), нашою державою підтримано курс на уніфікацію міжнародних стандартів безпеки, модернізацію митних служб, зміцнення їх кадрового потенціалу. На реалізацію цього курсу Держмитслужба України підписала Декларацію про наміри щодо впровадження Рамкових стандартів ВМО на національному рівні й затвердила Концепцію модернізації діяльності митної служби України (Наказ Держмитслужби України від 17.10.2006 р. № 895). Це дало змогу не лише використовувати міжнародні стандарти в розбудові національної митної системи, а й сприяти відповідності національних пріоритетів у митній сфері міжнародним стандартам шляхом використання механізмів ВМО для модернізації митних служб та імплементації стандартів.

Для забезпечення співробітництва між митними службами та академічним світом (митними ВНЗ), з метою розробки й імплементації уніфікованих стандартів професійного навчання та підвищення кваліфікації митників, ВМО започаткувала у 2006 р. програму PICARD щодо партнерства в галузі митних академічних досліджень та розвитку. На сьогодні у рамках цієї програми Академія митної служби України (далі – Академія) як пілотний ВНЗ здійснила проект щодо порівняння навчальних програм Академії з підготовки митників і Професійних стандартів ВМО, адаптувала відповідно до чинного національного законодавства та протягом чотирьох років (2008–2011 рр.) упровадила зазначені міжнародні стандарти в систему професійної освіти особового складу митних органів України.

Досвід Академії та наш аналіз підтвердили, що *Професійні стандарти ВМО є стандартами змісту освіти (content standards)*, за термінологією Т. Х'юсена та А. Тайджмана. Вони відповідають *критеріям*, які висуваються зарубіжними та вітчизняними експертами до розробки, оцінювання та застосування освітніх стандартів [4, с. 5], а саме: 1) вони проголошені в документах, що визначають мету й завдання освіти [3]; 2) зазначені стандарти включені в сучасну освітню систему підготовки митників і відповідають стратегії вирішення освітніх проблем; 3) стандарти містять у собі характеристики діагностики й судження; 4) стандартами передбачено переважно кількісне вимірювання навчальних досягнень; 5) стандарти є універсальними; 6) стандарти є порівнюваними; 6) стандарти є реальними щодо їх упровадження. В основу розробки й упровадження міжнародних стандартів підготовки митників, розробки механізмів та інструментів їх імплементації покладено розроблену ВМО концепцію модернізації митних служб. Цей процес поетапний та має багато складових, що й буде розглянуто нами в загальнотактичному аспекті далі.

Фаза оцінювання навчальних потреб

З метою досягнення конкретних та стійких результатів ВМО повинна надавати відповідну й адаптовану підтримку своїм країнам – членам на основі їх індивідуальних потреб, стратегічних пріоритетів та планів модернізації.

Аналіз навчальних потреб – це процес, результатом якого є формулювання навчальних цілей на основі визначених навчальних потреб [1]. Це повинно бути чітке визначення потреб митної адміністрації (служби) для того, щоб забезпечити спрямування ресурсів для здійснення відповідних функцій та надання послуг.

Ураховуючи той факт, що ВМО розробляє навчання в контексті регіоналізації, ме-

тою цього етапу є визначення пріоритетів і вимог митних служб на регіональних рівнях (*ВМО розподіляє світ на шість регіонів: Європейський тощо – Прим. автора*) для підготовки проекту регіонального навчального плану. Цей процес робить внесок у збільшення регіональних синергій як у розбудові організаційного, так і кадрового потенціалу.

Навчальні потреби визначаються з погляду організаційного розвитку через аналіз: 1) формулювання місії митної служби, включаючи цілі, цінності та пріоритети; 2) представлення проблем відповідно до поточних завдань; 3) заплановане представлення вимог відповідно до майбутніх завдань.

Процес оцінювання навчальних потреб вимагає спочатку визначення методів збору та аналізу інформації, перехресного вивчення відповідної інформації, наданої діагностиками, щодо зміцнення інституційних спроможностей і занять, а також щодо розробки інструментів, необхідних для доповнення комплексу вправ, таких як: опитування, інтерв'ю, робочі групи. Потім необхідно обробити інформацію, яка визначає навички, знання, поведінку та прогалини в навчанні, які необхідно закрити навчальними заходами.

Самовизначення навчальних потреб

Секретаріатом ВМО було розроблено анкету для допомоги регіонам у разі необхідності, у зборі інформації про потреби, висловлені митними службами. Деякі регіони ВМО обрали свій власний процес збору. Анкета складається з таблиці, яка містить основні митні тематики, та технічних предметів, до яких додається пояснювальна записка, а також шаблон листа, який необхідно надіслати членам регіону.

Потреби, зібрані за допомогою анкети, є вираженими. Важливо провести їх перехресну перевірку та більш детально розглянути стратегічні елементи середовища митних адміністрацій і плани їх модернізації для забезпечення надійності підтримки з боку ВМО. Може бути складно визначити потреби в зовнішній підтримці, а також оцінити й передбачити процес організаційного розвитку та бажані результати за допомогою анкети або інструментів опитування. Дуже часто це призводить до недостатньої прозорості виявлених потреб. Тому дуже важливо проаналізувати зібрану інформацію порівняно з планами розвитку національних митних адміністрацій у регіоні.

Аналіз навчальних потреб: пріоритети організаційного розвитку та розробка навчання

Подальший процес аналізу навчальних потреб митних служб виглядає таким чином: як тільки навчальні потреби зібрані, вони

мають бути проаналізовані Регіональними центрами модернізації паралельно з уже визначеними в регіоні пріоритетами організаційного розвитку (Національні діагностичні рекомендації Columbus, Порядок денний "Митниці 21-го століття" ВМО, пріоритети, встановлені під час регіональних зустрічей голів митних адміністрацій тощо).

Аналіз навчальних потреб повинен враховувати загальне середовище регіону й адміністрації, в якому навчання є лише однією частиною. Необхідно також мати на увазі, що навчання не може вирішити всіх визначених прогалин або проблем, а деякі з них можуть мати інші причини.

Під час розробки механізмів навчання для відповідності визначеним потребам регіональні центри модернізації повинні детально розглянути обмеження, пов'язані з ними, такі як: ефективність, можливість, тривалість та дієвість цих механізмів.

Аналіз навчальних потреб потім виступає важливим етапом регіону для розвитку адекватних навчальних заходів. Цінною є реалізація пріоритетних дій та розробка регіонального навчального плану на основі цих пріоритетів.

Етап планування та впровадження

Якість навчання в регіоні може бути підвищена в разі, якщо навчання планується систематично та циклічно на стратегічному й операційному рівнях. Стратегічний план надає можливість визначити чіткий набір елементів оцінки, прийняти зрозумілі терміни, а також впливає на прозорість плану, легкість упровадження, моніторинг та оцінювання. Необхідно розробити положення для надання можливості регіональними центрами модернізації адаптувати план до будь-яких умовних зобов'язань, які можуть виникнути під час циклу.

Процес планування завжди підтримується декількома інструментами для надання можливості перегляду заходів і забезпечення підготовки, розподілу ресурсів та управління кожним із заходів. У міжнародному середовищі, враховуючи різноманіття залучених учасників, координація зусиль повинна бути підкріплена більш специфічно шляхом постійного пошуку фінансової підтримки, через конкретні та / або технічні компетенції й підтвердження плану. Життєво необхідним є системний підхід для забезпечення зобов'язань і стійкого розвитку.

Інструменти корпоративного планування ВМО

Як практичний результат річного циклу планування Секретаріат ВМО розробив стандартні інструменти для забезпечення послідовності схеми планування:

- матриця вимог до експертів для переліку, конкретизації та спрощення призначення зовнішніх експертів з метою до-

помоги Секретаріату в проведенні заходів;

- корпоративна таблиця для планування й моніторингу всієї діяльності країночленів, які збирають усю необхідну інформацію для своїх власних управлінських цілей.

Стандарти навчального плану

Було визнано, що інструменти планування повинні зробити можливим визначити стратегічні елементи, такі як: 1) навчальні цілі, цільові групи та очікувані від навчального процесу результати; 2) відповідне поєднання методик навчання для цільових груп; 3) необхідні засоби, обладнання та матеріали; 4) необхідні для оцінювання навчання системи; 5) усі обов'язкові навчальні ресурси; операційні елементи, такі як: 1) учасники, місце та дата / тривалість навчання; 2) детальні вимоги до ресурсів; 3) відповідальність кожного з учасників та кафедри (підрозділи), відповідальні за організацію навчання й імплементацію програм.

Механізми та стандарти імплементації

Після того, як навчання прийнято та узгоджено, з метою сприятливого впливу на ефективне зміцнення інституційних спроможностей і навчальних послуг підготовка кожного заходу ВМО відповідає плануванню, що базується на отриманих результатах та відображає термінові, середньострокові й довгострокові результати.

Механізми імплементації дій ВМО є продовженням стандартизованих і добре налагоджених процедур через використання шаблонів, які забезпечують вчасний обмін інформацією щодо змісту навчання та питань логістики (організації заходів). З огляду на це "Сфера дій місії ВМО" є ключовим документом, який перекладає процес операційного планування в чіткі показники імплементації. Для організації місії (заходів ВМО) Секретаріатом ВМО встановлюється зворотний зв'язок з однією визначеною митною адміністрацією контактною особою. Через цей документ експерт отримує попередню інформацію стосовно очікуваних результатів діяльності, необхідного внеску, відповідних передумов діяльності та будь-яких конкретних вимог щодо фінансових донорів, які можуть заявитися.

Залежно від регіональних або національних особливостей кожної місії формальні підготовчі процеси координуються Секретаріатом ВМО, регіональними центрами модернізації та / або регіональними навчальними центрами (далі – РНЦ). Також ВМО закликає країну або регіон – бенефіціара визначити контактну особу, з якою експерти можуть обмінюватись цілями місії та проводити будь-яку відповідну підготовчу роботу. Логістична підтримка організації придбання квитків і страхування поїздок, оплата що-

денних витрат та розсилка листів-запрошень для отримання візи забезпечується через Секретаріат за стандартною процедурою.

Підготовка та проведення навчальних заходів (місії)

З метою адаптації стандартизованих процедур проведення навчальних заходів ВМО було розроблено різні інструменти, а саме:

- стандартизований календар регіонального семінару, який чітко визначає в часі ролі та обов'язки Секретаріату, регіональних центрів модернізації, РНЦ, сторони, що приймає (митної служби) та індивідуального отримувача;
- стандартизована інструкція для моніторингу прогресу організації регіонального семінару;
- шаблон ВМО щодо сфери повноважень місії;
- шаблон ВМО щодо форми призначення навчального заходу, який додається до листа-запрошення;
- статут регіонального навчання ВМО для забезпечення прозорості та дієвої організації навчання шляхом чіткого розподілу обов'язків кожного учасника, який додається до листа-запрошення.

Ці стандартизовані процедури, прийняті Секретаріатом, можуть бути цікавими деяким регіонам для адаптації добре налагоджених процедур на регіональних рівнях. Деякі регіони вже розробили й адаптували свої власні механізми та стандарти імплементації.

Наведені нажче інструменти щодо обміну інформацією й подальша розробка критеріїв стандартів імплементації пропонуються для продовження постійного нарощування можливостей для взаємної вигоди регіонів ВМО та Секретаріату.

Бази даних експертів, доступні для регіонів

З метою надання країнам-членам розширеної й індивідуальної пропозиції щодо зміцнення їх інституційних спроможностей, ВМО намагалась розробити компетенції та потенціал, необхідні й доступні для кожного регіону. Завдяки їм регіональні центри модернізації мають змогу організовувати більше регіональних заходів, використовуючи ширшу базу даних, підтримуючи гриф якості ВМО та пропонуючи збалансовані можливості для каскаду адаптованих процесів зміцнення інституційних спроможностей як на регіональному, так і на національному рівнях.

ВМО з метою розширення банку даних експертів розробила послідовний процес залучення експертів за допомогою спеціальної та прозорої процедури акредитації різних типів експертів ВМО. (ВМО акредитує

чотири різних рівні експертів. До трьох нижченаведених груп експертів, задіяних на етапі імплементації та подання результатів, необхідно додати категорію *діагностів для повної картини*. Ці експерти використовуються на стадії оцінювання потреб).

Підтримка в зміцненні інституційних спроможностей може бути організована на стратегічному, тактичному або операційному рівнях і потребувати три різних рівні зовнішньої компетенції для доповнення ефективної підтримки Секретаріатом своїх членів:

- радники з митної модернізації – підтримка процесу організаційного розвитку шляхом надання стратегічних порад та спрощення стратегічного планування, підготовки аргументацій, управління проектом, координації й моніторингу донорів;
- митні технічні й операційні радники – митні офіцери, які спеціалізуються на технічних та операційних темах, таких як: управління інформацією й ризиками, інформаційні технології, єдине вікно, сканери тощо; бажано з досвідом у сфері управління та імплементації схожих проектів у національних адміністраціях;
- експерти-тренери – експерти з тренерськими здібностями та технічними знаннями з митної тематики. Вони повинні проводити навчання в РНЦ ВМО.

З 2007 р. Директорат зі зміцнення інституційних спроможностей ВМО постійно проводить семінари з акредитації експертів.

IV. Висновки

Для України важливо сьогодні інтегруватись у загальносвітовий та європейський освітній простір, у тому числі в галузі митної справи, що неможливо без приведення вітчизняних освітніх стандартів до кращих світових взірців.

В основу розробки та впровадження міжнародних професійних стандартів підготовки та підвищення кваліфікації особового складу митних служб країн – членів ВМО покладено концепцію модернізації та регіоналізації, яка базується на індивідуальних потребах, стратегічних пріоритетах і планах модернізації митних служб країн-членів. Одним з механізмів модернізації, яким активно послуговуються митні служби, виступають уніфіковані Професійні стандарти ВМО з підготовки та підвищення кваліфікації митників, які шляхом застосування інструментів ВМО впроваджуються на регіональних і національних рівнях.

Список використаної літератури

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wcoomd.org>.

2. WCO SAFE Framework of Standards. June 2007 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.wcoomd.org.
3. Professional Standards. – Brussels, World Customs Organization. – 2008. – 46 p.
4. Овчарук О.В. Освітні стандарти та розробка тестів як інструменту їх оцінювання: досвід країн зарубіжжя / О.В. Овчарук // Директор школи, ліцею, гімназії. – 2008. – № 6. – С. 4–8.

Стаття надійшла до редакції 10 березня 2012 р.

Павленко Е.А. Концептуальные основы разработки и внедрения международных стандартов, механизмов и инструментов (на примере Профессиональных стандартов Всемирной таможенной организации)

В статье анализируются концептуальные основы разработки международных образовательных стандартов, их механизмов и инструментов. Исследуются подходы к методологии, механизмам и инструментам имплементации Профессиональных стандартов Всемирной таможенной организации.

Ключевые слова: международные профессиональные стандарты, механизмы и инструменты внедрения стандартов, анализ учебных потребностей, стандарты учебного плана.

Pavlenko O. Conceptual foundations of development and smplementation of intarnational standards, mechanisms and tools (by the examples of the World customs organization professional standards)

The conceptual foundations of development and implementation of international training standards, their mechanisms and tools are analyzed at the article. The analysis of approaches to methodology, mechanisms and tools of implementation for the World Customs Organization Professional Standards is conducted.

Key words: international professional standards, mechanisms and tools of implementation, analysis of training needs, standards of curricula.

ЗАВДАННЯ ТА МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ДЕМОГРАФІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано стратегічну мету та основні завдання демографічної політики як складової соціальної політики в нерозривному зв'язку з іншими її видами. Запропоновано механізми реалізації державної демографічної політики у сфері народжуваності та сім'ї, скорочення смертності, міграції населення.

Ключові слова: демографічна політика, соціальна політика, бідність населення, зайнятість населення, охорона здоров'я, міграція населення.

I. Вступ

Демографічна ситуація, яка склалася в Україні протягом останніх років, потребує організованого, спланованого та систематичного державного регулювання як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Державне регулювання демографічного розвитку соціально орієнтованого суспільства досягається в процесі поступового перетворення та вдосконалення всіх видів соціальних відносин, видів і форм життєдіяльності населення, на яке повинна бути спрямована соціально-економічна політика. Тому демографічний розвиток необхідно розглядати не тільки як складову, а і як стратегічну орієнтацію соціально-економічного регулювання. При цьому завдання в галузі демографічного розвитку слід вирішувати за допомогою зусиль усіх видів соціальної політики (у галузі праці й заробітної плати, зайнятості, освіти та професійного навчання, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо). Не випадково в останнє десятиліття Європа неухильно прагне розробити на основі усвідомлених економіко-демографічних співвідношень таку соціальну політику, яка сприяла б одночасно здійсненню цілей політики народонаселення.

Питання формування та реалізації демографічної політики в Україні є предметом аналізу О. Грішної, Е. Лібанової, С. Мокієнка, О. Осауленка, В. Піскунова, П. Шевчук та ін. Втім, визначення пріоритетних завдань та розробка дієвих механізмів реалізації демографічної політики потребують подальшого дослідження.

II. Постановка завдання

Метою дослідження є обґрунтування стратегічної мети та основних завдань демографічної політики як складової соціальної політики в нерозривному зв'язку з іншими її видами (в галузі праці й заробітної плати,

зайнятості, освіти та професійного навчання, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо), а також визначення механізмів її реалізації.

III. Результати

Метою Стратегії демографічного розвитку України визначено поліпшення якісних характеристик рівня життя населення та гармонізацію процесів його відтворення на основі відродження духовності української нації й національних традицій, відновлення сімейних цінностей, забезпечення морального здоров'я сім'ї, виховання свідомого батьківства та запобігання соціальному сирітству [4].

Досягнення стратегічної мети демографічної політики можливе лише за умови максимального скорочення масштабів бідності населення. Бідність – це злиденне існування фізичної особи, той стан, у якому через брак коштів неможливо підтримувати гідний спосіб життя, властивий суспільству конкретного соціально-економічного періоду [5]. В Україні сьогодні близько 80% населення перебуває на рівні бідності, оскільки має ресурси нижче від мінімального споживчого бюджету, а близько 42% має ресурси нижче від прожиткового мінімуму. Як показує аналіз, зростання бідності в країні зумовлено головним чином низьким рівнем доходів. Близько 90% бідних проживає в сім'ях з одним працюючим, заробітна плата якого недостатня для того, щоб прогодувати сім'ю [2]. Ситуація, що склалася на ринку праці, брак робочих місць позбавляють інших дорослих членів сім'ї, які могли б підвищити її загальний середньодушовий рівень доходу, можливості знайти роботу. За цих обставин найкращим і найефективнішим інструментом подолання бідності є політика, спрямована на підвищення доходів.

Основні напрями подолання бідності вимагають державних заходів щодо:

- сприяння зростанню зайнятості та створенню умов для трудової діяльності;

- надання всім працездатним громадянам можливості для забезпечення достатнього рівня доходу через заробітну плату;
- проведення активної соціальної політики в галузі захисту від ризику (хвороба, інвалідність, вихід на пенсію, втрата годувальника, безробіття тощо) через систему гнучких програм;
- забезпечення соціального захисту малозабезпечених (в натуральній та грошовій формах).

Головним напрямом запобігання бідності є забезпечення повної, продуктивної й вільно обраної зайнятості як основного джерела доходів населення. Важливим також є збереження робочих місць на життєво важливих і перспективних підприємствах, запобігання масовому вивільненню робочої сили, підвищення ефективності використання трудового потенціалу.

Для цього необхідне:

- максимально можливе збереження робочих місць на основі санації та репрофілювання виробництва;
- надання тимчасової фінансової допомоги ряду підприємств життєзабезпечувальних галузей, насамперед споживчого сектору економіки, за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів, державного фонду сприяння зайнятості населення;
- розвиток системи підготовки та перепідготовки кадрів, у тому числі на підприємствах і організаціях;
- сприяння розвитку підприємництва, стимулювання самостійної зайнятості громадян, у тому числі розширення сезонної та тимчасової;
- посилення правової відповідальності роботодавців за масове вивільнення працівників.

Поряд з досягненням повної й продуктивної зайнятості, що відрізняється високою мотивацією та продуктивністю праці, важливо в період структурної перебудови економіки підтримувати високий рівень зайнятості, що має бути забезпечено за рахунок:

- створення нових робочих місць;
- забезпечення рівних умов для розвитку зайнятості на підприємствах усіх форм власності;
- формування розвинутої інфраструктури малого та середнього бізнесу;
- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів відповідно до потреб економіки;
- заохочення економічно й соціально доцільної трудової міграції.

Названі заходи дають змогу створити сприятливі економічні умови, здатні забезпечувати всім громадянам рівні можливості в реалізації їх права на працю й вільний вибір зайнятості, і сформують базу для зростання реальних доходів населення, подо-

лання масової бідності сімей, що певною мірою зумовить народження й виховання фізично та психічно здорового потомства.

Політика охорони та зміцнення здоров'я людей в країні повинна ґрунтуватися на принципах, вироблених Всесвітньою організацією охорони здоров'я. На першому етапі як пріоритетні напрями державної політики необхідні: збереження діючої мережі закладів охорони здоров'я, зміцнення та оновлення їх матеріально-технічної бази, раціональне поєднання комерційної й некомерційної діяльності, підвищення рівня та якості послуг, забезпечення їх доступності. Основою подальшого розвитку повинні стати гарантовані державою право на отримання встановленого обсягу медичної допомоги та підтримка соціально незахищених верств населення [3].

Необхідно реформування системи охорони здоров'я на основі пріоритетного фінансування галузей, що дають максимальний, з погляду поліпшення здоров'я і зниження смертності, ефект при обов'язковому істотному збільшенні доходів, що йдуть на охорону здоров'я. Варто звернути особливу увагу на поліпшення епідеміологічної ситуації в Україні, профілактику інфекційних захворювань, особливо туберкульозу, СНІДу та венеричних захворювань.

На другому етапі потрібно створити умови для формування економічного механізму впровадження страхової медицини, проведення політики заохочення різних форм власності в охороні здоров'я, розширення ринку медичних технологій і послуг, поділу джерел оплати медичної допомоги (кошти бюджету, підприємств, громадян). Для задоволення потреб населення в якісній медичній допомозі слід забезпечити стабільне фінансування галузі, збільшивши асигнування з державного бюджету. Одне з найважливіших завдань, пов'язаних із задоволенням нагальних потреб населення, – пріоритетний розвиток первинної медико-санітарної допомоги як основи системи охорони здоров'я.

Тут важливо зазначити, що при визначенні черговості впровадження різних заходів щодо вдосконалення демографічної політики в сучасних умовах першочерговими мають бути такі, які не вимагають великих додаткових асигнувань з бюджету, а ґрунтуються на підвищенні демографічної віддачі коштів, які вже виділяються суспільством на споживання та обслуговування, особливо тих, що витрачаються з громадських фондів споживання. Проте перехід до переважно економічних методів активізації механізмів розвитку всіх сфер суспільства викликає необхідність посилити елементи економічного впливу й у системі відтворення населення. Це може бути досягнуто за допомогою формування особливих цільових фондів (централізованого та

місцевих) для матеріального забезпечення заходів щодо подолання демографічної кризи. Ці фонди можуть також стати матеріальною базою для вирішення проблеми регіоналізації демографічної політики й для більш широкого використання місцевої ініціативи.

Найважливішим завданням науковців і практиків, які формують демографічну політику, є налагодження загального та ефективного демографічного контролю за заходами, що здійснюються в усіх сферах соціального життя. Необхідно прагнути до того, щоб при виборі варіантів вирішення тієї чи іншої соціально-економічної проблеми завжди враховувався її демографічний аспект, щоб завдання, які вирішуються різними галузями соціально-економічної політики, тісно пов'язувалися і координувалися з метою отримання максимального сумарного демографічного ефекту.

Доцільною є організація постійно діючої служби демографічного обґрунтування та оцінювання демографічної ефективності найважливіших заходів у сфері економічної та культурної політики, яка дала б змогу вирішити дуже важливе питання про відповідальність за впровадження неефективних, науково не обґрунтованих і тим більше небезпечних для населення заходів.

Систематична робота з удосконалення державного регулювання демографічних процесів передбачає постійне вивчення демографічної ефективності здійснюваних заходів. Заходи в галузі господарського, культурного, а отже, і демографічного будівництва можуть стати ефективними лише в тому разі, якщо буде ліквідована демографічна безграмотність у колективах, від діяльності яких залежить їх характер і спрямованість, і якщо вони здійснюються з урахуванням потреб населення не тільки на макро-, а й на мікрорівні. Прискорене освоєння демографічних знань усе більш широким колом людей – обов'язкова умова досягнення основної мети демографічної політики. Цим пояснюється та роль, яку відіграє в сучасних умовах демографія як сфера діяльності спеціально підготовлених і відносно нечисленних груп людей, а також демографічна культура в широкому її розумінні як обов'язковий елемент світогляду [1]. Глибоке освоєння демографічних знань не тільки кадрами, що формують і здійснюють демографічну політику, а й широкими верствами населення зумовить підвищення генеративної відповідальності та самодисципліни, а також прагнення до раціоналізації всього демографічного життя. Тому вже сьогодні поширення таких знань, підвищення демографічної культури всього населення повинні бути в полі діяльності суспільства.

На нашу думку, стратегічною метою демографічного розвитку є поліпшення умов відтворення населення дедалі вищої якості, найважливішим орієнтиром якого повинна стати оптимізація демографічних процесів у єдності їх кількості і якості в контексті соціального та економічного розвитку країни.

Виходячи із цього, першочерговими завданнями демографічного розвитку повинні стати:

- стабілізація народжуваності та доведення її в довгостроковій перспективі до рівня, що забезпечує простий режим демографічного відтворення;
- поліпшення здоров'я населення, скорочення смертності та збільшення середньої тривалості життя;
- зміцнення інституту сім'ї, шлюбно-сімейних відносин і поліпшення умов життєдіяльності;
- вдосконалення регулювання міграційних процесів.

Виходячи з перелічених завдань, основними механізмами реалізації державної демографічної політики повинні стати:

У сфері народжуваності та сім'ї:

- формування передумов, що сприяють підвищенню репродуктивних установок жінок у перспективі;
- виховання у батьків відповідальності за народження здорової дитини шляхом обов'язкового медико-генетичного консультування осіб, які вступають у шлюб, і виконання батьками всіх медичних приписів;
- створення для жінок умов, що дають їм змогу гармонійно поєднувати материнські функції з виконанням професійних обов'язків;
- посилення державної допомоги жінкам й сім'ям, які мають дітей, у першу чергу малозабезпеченим;
- підвищення якості, розширення форм і видів медичного обслуговування жінок репродуктивного віку, забезпечення охорони їх праці, захист життя та здоров'я, охорона материнства й дитинства при розробці та реалізації програм розвитку охорони здоров'я й інших соціальних програм;
- забезпечення прийнятної для сім'ї співвідношення її доходів і вартості житла, розмірів її оплати, оренди та найму;
- пільгове кредитування й субсидування сімей з дітьми, які здійснюють будівництво та придбання житла у власність.

У сфері скорочення смертності:

- зміцнення здоров'я населення за допомогою відповідних заходів соціальної та економічної політики;
- впровадження сучасних стандартів якості медичної допомоги населенню незалежно від місця проживання й матеріальних можливостей сім'ї;

- перебудова системи медичної допомоги з урахуванням сучасної структури причин смерті;
- зміцнення матеріальної бази охорони здоров'я, своєчасне забезпечення її кваліфікованими кадрами;
- просвітницька та освітня діяльність з поширення знань про профілактику захворювань і зміцнення здоров'я, запобігання та викорінення шкідливих для здоров'я звичок. Вона повинна орієнтуватися як на все населення, так і на окремі його категорії, особливо на групи підвищеного ризику;
- забезпечення безпечних умов праці на виробництві, запобігання нещасним випадкам, отруєнням і травмам;
- здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, спрямованих на захист навколишнього середовища.

У сфері міграції:

- оптимізація територіальних, міждержавних і міжрегіональних переміщень населення з урахуванням масштабів, інтенсивності й напрямів на основі поєднання державних і особистих інтересів громадян;
- підвищення ефективності процесів внутрішньої міграції (особливо із села в місто і з міста в село), раціоналізація напрямів міграційних потоків з урахуванням інтересів соціально-економічного розвитку країни та її регіонів;
- пом'якшення за рахунок працевлаштування громадян України за кордоном ситуації на внутрішньому ринку праці та захист його від неконтрольованого припливу іноземної робочої сили;
- захист прав та інтересів мігрантів, у тому числі вимушених переселенців і біженців.

IV. Висновки

Першочерговими завданнями в галузі соціальної політики в контексті демографічного розвитку повинні стати: підвищення рівня життя населення й скорочення масштабів бідності, забезпечення повної, продуктивної та вільно обраної зайнятості як основного джерела підвищення

ролі трудових доходів та їх реального зростання, поліпшення якості життя населення, в першу чергу його здоров'я.

Реалізація державної демографічної політики передбачає здійснення системи конкретних заходів і механізмів, спрямованих на запобігання демографічним загрозам. У першу чергу маються на увазі:

- моніторинг загроз демографічній безпеці та прогнозування факторів, що визначають ці загрози;
- визначення порогових значень соціально-економічного розвитку, що впливають на демографічну безпеку;
- підготовка комплексних державних заходів щодо забезпечення демографічної безпеки шляхом розробки й реалізації демографічних програм і прогнозів на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу.

Важливо, щоб стратегія демографічної безпеки реалістично відображала коротко-, середньо- і довгострокові наслідки, зумовлені як демографічними факторами, так і іншими, які впливають на їх розвиток. Іншими словами, питання останньої необхідно аналізувати в комплексі із соціально-економічними та екологічними процесами як на національному, так і на місцевому рівнях.

Список використаної літератури

1. Борисов В.А. Демография / В.А. Борисов. – М. : NOTABENE, 2001. – 272 с.
2. Демографічні чинники бідності: колективна монографія / [за ред. Е.М. Лібанової]. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2009. – 184 с.
3. Рингач Н.О. Громадське здоров'я в Україні як чинник національної безпеки / Н.О. Рингач. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 296 с.
4. Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р., затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. № 879 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 26. – С. 161.
5. Шевчук П.І. Соціальна політика / П.І. Шевчук. – Л. : Світ, 2005. – 400 с.

Стаття надійшла до редакції 5 червня 2012 р.

Перебийнос Е.Н. Задачи и механизмы реализации государственной демографической политики в Украине

В статье обоснована стратегическая цель и основные задачи демографической политики как составляющей социальной политики в неразрывной связи с другими ее видами. Предложены механизмы реализации государственной демографической политики в области рождаемости и семьи, сокращения смертности, миграции населения.

Ключевые слова: демографическая политика, социальная политика, бедность населения, занятость населения, здравоохранение, миграция населения.

Perebejnos O. Objectives and mechanisms of realization of state demographic policy in Ukraine

Proved strategic goals and main tasks of demographic policy as a part of social policy in close connection with other of its species. The mechanisms of implementation of national population policy in the field of fertility and family, reduce mortality, migration are proposed.

Key words: demographic policy, social policy, poverty of population, employment, healthcare, migration.

СКЛАДОВІ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто напрями державного регулювання економіки у контексті фінансової політики держави, проаналізовано її складові, визначено основні заходи державного впливу на економічні процеси, спрямовані на стимулювання соціально-економічного розвитку суспільства та створення ефективної системи управління фінансами у державі.

Ключові слова: фінансова політика, державне регулювання економіки, система фінансового управління, фінансове забезпечення.

I. Вступ

Проблема державного регулювання фінансових відносин в Україні є основоположною в процесі економічного реформування держави. Ринкові економіки особливо чутливі до фінансового сектора, який зростає останнім часом. Саме тому на сьогоднішньому етапі розвитку української економіки формування ефективної державної фінансової політики є складною й актуальною проблемою. Логіка її вирішення зумовлює необхідність комплексного дослідження складових фінансової політики, виникає необхідність визначення їх місця в системі державного регулювання економіки та аналізу їх взаємозв'язку з іншими елементами цієї системи.

Дослідженню проблеми формування ефективної фінансової політики держави присвячено значну кількість праць вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: Л. Берталанфі, Р. Буайе, В. Кушлін, Д. Норт, В. Пак, М. Портер, Б. Райзберг, М. Тимошук та ін.

Аналіз економічної літератури засвідчив, що дотепер серед учених-економістів і практиків господарювання немає єдності думок із приводу трактування сутності фінансової політики та її складових. Отже, цей аспект системи державного регулювання фінансових відносин потребує більш детального вивчення.

II. Постановка завдання

Метою статті є узагальнення науково-теоретичних підходів до визначення складових фінансової політики, визначення їх місця в системі державного регулювання економіки та аналізу їх взаємозв'язку з іншими елементами цієї системи.

III. Результати

Аналіз післявоєнного розвитку більшості промислово розвинених країн, і особливо нових індустріальних держав, свідчить про те, що існує пряма залежність між фінансо-

вою політикою держави й рівнем розвитку ринкових відносин. Причому ця залежність має прямо пропорційний характер, тобто чим сильніше розвинені ринкові відносини, тим сильніший державний вплив на розвиток і формування ринкових механізмів і регуляторів.

Саме держава створює умови для розвитку основ ринкової економіки: вільного підприємництва й сумлінної конкуренції. У сучасному ринковому господарстві держава стала фактично основним мозковим центром, що регулює формування ринкового середовища й забезпечує динамізм і стабільність економічного зростання. Очевидно, що при збереженні основних принципів державного регулювання форми й методи впливу держави на економічні процеси значно змінилися, модифікувалися.

У західній макроекономічній теорії сформувалися дві альтернативні концепції економічного регулювання, що одержали назву "кейнсіанство" і "монетаризм".

У наш час найбільш ефективно кейнсіанські методи фіскальної політики використовують нові індустріальні країни Азії: Гонконг, Малайзія, Таїланд, Сінгапур, Тайвань. Варто підкреслити, що ці країни (за винятком Таїланду) найменше постраждали від азіатської фінансової кризи 1997–1998 рр.

Промислово розвинені країни досить активно використовують політику гнучкої зміни податкових ставок і державних видатків (Нова Зеландія, Австрія, Великобританія, Австралія, США, Японія, Швеція, Швейцарія).

У країнах з орієнтацією на монетаризм, як правило, частка податків у валовому доході фірм коливається від 25 до 35%, а в країнах, де домінує кейнсіанська політика, – від 34 до 45%. Згідно з даними Світового банку, у 2011 р. загальне податкове навантаження на бізнес в Україні становило 57,1%, тоді як для країн Європи та Центральної Азії цей показник дорівнював 40,4% [2]. Така ситуація призводить до того, що

будь-який легальний бізнес у нашій країні стає невідгидним.

На початку 1990-х рр. у Франції набув розвитку напрям інституціоналізму – теорія регуляції, одним з авторів якої є Р. Буайє. Під регуляцією автор розуміє “поєднання механізмів, що сприяють відтворенню цілого з урахуванням існуючих економічних структур і суспільних форм” [1].

Іншими словами, ринок – такий самий інститут, як і інші, а держава для нього виявляється одним з найважливіших регулятивних факторів.

Можна виділити три великі узагальнені завдання, вирішувани в ході державного регулювання економіки [3]. По-перше, забезпечення стабільності економічного зростання, що слугує підвищенню добробуту й соціальному розвитку нації. По-друге, здійснення ефективного перетворення економічної системи країни з метою підвищення результативності й гнучкості її інститутів. По-третє, захист національних інтересів у зовнішньоекономічних відносинах. Перелічені три головні завдання державного регулювання тісно переплетені й взаємно доповнюють одне одного в рамках фінансової політики держави.

Отже, фінансова політика – сукупність форм, методів та інструментів регулятивного впливу держави на соціально-економічні процеси, але існують “не фінансові” інструменти державного регулювання, які в сукупності зі складовими фінансової політики утворюють цілісний механізм державного регулювання економіки. Саме тому для подальшого комплексного дослідження складових фінансової політики виникає необхідність визначення їх місця в системі державного регулювання економіки та аналізу їх взаємозв'язку з іншими елементами цієї системи.

З урахуванням сформованого багатовікового досвіду державного регулювання економіки можна виділити низку інструментів в управлінні економікою й суспільством, які можуть реалізуватися в будь-якому сучасному ринковому господарстві виключно на рівні державної політики. Ці інструменти є складовими економічної і фінансової політики та формують цілісну систему державного регулювання економіки (рис. 1). До методів прямого регулювання належать методи адміністративного та економічного впливу. Адміністративні методи включають: управління державною власністю, ліцензування і квотування, контрольні заходи та систему застосування санкцій за порушення законодавства.

Об'єктами прямого адміністративного впливу є державні підприємства, установи й інші організації, які фінансуються з державного бюджету, науково-дослідна і проектно-конструкторська діяльність у державних науково-дослідних центрах.

До економічних методів належать: управління обмеженими державними ресурсами (розподіл природних та інвестиційних ресурсів); різноманітні форми безповоротного цільового фінансування територій, галузей, підприємств (субвенції державного та місцевих бюджетів, субсидії, дотації, доплати зі спеціальних бюджетних і позабюджетних фондів різних рівнів); пільгове кредитування.

Держава здійснює пряме регулювання соціально-економічних процесів шляхом встановлення мінімальних соціальних гарантій (прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, розмір мінімальної пенсії тощо), проведення амортизаційної політики. Своєчасність введення державою тих чи інших правил та порядку амортизаційних нарахувань дає змогу у визначених межах регулювати інвестиційну активність, змінювати масштаби впровадження досягнень науково-технічного прогресу у господарській практиці.

Основна мета прямих методів регулювання – досягнення пріоритетів розвитку, захист необхідних секторів економіки й груп населення [5].

До непрямих методів державного регулювання належать: індикативне планування, політика у сфері грошово-кредитних і валютних відносин, податкова і митна політика, антимонопольне регулювання та інноваційна політика. Непрямі методи, переважно, реалізуються економічними засобами.

До об'єктів непрямих регулювання належать ресурси фізичних і юридичних осіб (приватних підприємців, підприємств різних організаційно-правових форм господарювання). Використовуючи економічні інструменти, держава впливає на поведінку суб'єктів господарювання, які виступають як виробники і споживачі продукції. Таким чином, непрямі методи економічного регулювання впливають на виробництво й споживання опосередковано, мають безадресний характер.

У фінансовій політиці переплітається використання прямих і непрямих інструментів державного регулювання. Наприклад, встановлені НБУ облікова ставка та норма обов'язкового резервування (грошово-кредитна політика) опосередковано визначають тенденцію розвитку кредитних відносин, зміну позикового відсотка, рух позикового капіталу, інвестиційну активність суб'єктів господарювання.

Аналіз наслідків економічних і фінансових криз останніх десятиліть показав, що в цілому стабільність окремих країн світової економіки до кризових явищ значно підвищилася. За законами системного аналізу стабільність будь-якої системи визначається наявністю в ній механізмів саморегуляції. У ринковому господарстві такими механізмами стають соціально-економічні цільові програми.

Під соціально-економічними цільовими програмами (далі – СЕЦП) розуміють динамічні саморегульовані системи, діяльність усіх структурних елементів яких спрямована на підтримку макроекономічної рівноваги і створення сприятливих умов для функціонування ринкових інститутів. СЕЦП у сучасних економічних системах займають проміжне становище між державою й ринком, забезпечуючи тим самим гармонічну єдність господарського механізму.

Соціально-економічні цільові програми відрізняються від цілеспрямованих систем (банківської, податкової, страхування, соціального захисту та ін.), насамперед, тим, що являють собою саморегульовані організації, у яких усяке відхилення від певних заданих параметрів стабільності слугує поштовхом до негайної мобілізації численних механізмів відповідних СЕЦП, що відновлюють втрачену рівновагу на макроекономічному рівні.

Для збереження динамізму і стабільності економічного розвитку соціально-економічні цільові програми мають підтримувати рівновагу навколо певних заданих макроекономічних параметрів. Так, наприклад: рівень дефіциту державного бюджету не повинен перевищувати 3–5% ВВП; державний борг не повинен бути більше ніж 60% ВВП; зростання грошової маси має відповідати зростанню виробництва; обсяг золотовалютних резервів повинен бути достатнім для покриття видатків з імпорту товарів як мінімум протягом 3 місяців; поточні платежі з обслуговування зовнішнього боргу не повинні перевищувати 20% річних доходів від експорту; для забезпечення інвестиційного процесу рівень нагромаджень у ВВП має бути не менше ніж 10%; критичний рівень безробіття не повинен перевищувати 15–20% від загальної кількості працездатного населення; частка іноземних товарів на окремих сегментах національного ринку не повинна перевищувати 10–20% і т. д.

Підтримка наведених вище параметрів на певних рівнях за допомогою соціально-економічних цільових програм зберігає рівновагу на внутрішньому ринку і стабільність економічного розвитку.

Основними структуроутворювальними елементами соціально-економічної цільової програми з формування конкурентного середовища є антимонопольні комітети, які тісно взаємодіють із асоціаціями товаровиробників і дослідних організацій, що вивчають ситуацію на товарних ринках, кон'юнктуру й фірмову структуру національних і світових ринків.

Організація соціально-економічних цільових програм має складну архітектуру, що поєднує різні інститути. Функціонування СЕЦП включає такі елементи, як аферент-

ний синтез, прийняття рішення, передбачення кінцевого результату (акцептор результату дії), багатокомпонентна дія.

Важливою особливістю СЕЦП є постійне оцінювання результату діяльності за допомогою зворотного зв'язка (аферентації).

У процесі функціонування СЕЦП існує певна ієрархія, тобто результат діяльності однієї соціально-економічної цільової програми входить як компонент у результат діяльності іншої програми.

Наприклад, соціально-економічна цільова програма, що регулює кількість грошей в обігу, перебуває в ієрархічній взаємодії із програмою підтримки рівня внутрішніх цін. СЕЦП підтримки конкурентного середовища перебуває в ієрархічній взаємодії із СЕЦП захисту місцевих товаровиробників від іноземної конкуренції.

Один з корифеїв системного аналізу Л. Берталанфі відзначав, що для СЕЦП характерне явище "збіжності" до певного оптимуму, що зумовлено наявністю мети, прагненням до стабільності, до якої система тяжіє, адаптуючись і вдосконалюючи свою структуру в міру нагромадження інформації [9]. Це положення діє й в економічних системах.

У свій час Дж. Кейнс був абсолютно правий, коли стверджував, що система вільного ринку не має внутрішнього механізму, який забезпечує макроекономічну рівновагу. Однак у наш час із появою й розвитком мережі соціально-економічних цільових програм сучасне ринкове господарство перетворюється у відкриту систему, що саморозвивається та здобуває здатність до саморегуляції.

Отже, наявність у ринковій економіці СЕЦП забезпечує її стабільність і динамізм розвитку.

IV. Висновки

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що фінансова політика є центральною ланкою в системі державного регулювання економіки. Складові фінансової політики охоплюють методи прямого і непрямого державного впливу на економічні процеси в країні. Це ще раз підтверджує, що фінансова політика як складова економічної політики водночас є самостійною сферою в системі державного регулювання економіки.

Реалізація дієвої фінансової політики дає змогу вирішити низку важливих завдань на рівні галузей, споживачів та суспільства щодо: підвищення якості добробуту нації; зниження соціального напруження в суспільстві; підвищення ефективності та прибутковості функціонування виробничої сфери; посилення соціального захисту малозабезпечених категорій населення тощо. Ігнорування окремих напрямів та елементів фі-

нансової політики на практиці призводить до тривалої економічної кризи.

Поява й розвиток у ринковій економіці соціально-економічних цільових програм здатні піднести регулювання економічних процесів у рамках фінансової та економічної політики держави на принципово інший рівень. Крім того, за законами системного аналізу, поява в економіці механізмів само-регуляції у формі СЕЦП зумовлює оптимізацію багатьох економічних процесів.

Список використаної літератури

1. Буайе Р. Теория регуляции: Критический анализ [Текст] / Р. Буайе ; [пер. с франц. Н.Б. Кузнецова ; ред. В.И. Кузнецов, И.А. Егоров] ; Министерство Иностранных Дел Франции, Французский культурный центр (Москва), Дом наук о человеке (Париж). – М. : Наука для общества РГГУ, 1997. – 213 с.
2. Берталанфи Л. фон. История и статус общей теории систем / Л. фон Берталанфи // Системные исследования. Ежегодник. – М. : Наука, 1973. – С. 20–36.
3. Офіційний сайт Світового банку Рейтинг економік: оподаткування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.worldbank.org/>.
4. Кушлин В.И. Государственное регулирование рыночной экономики : учебник / [В.И. Кушлин, А.В. Бударина, В.С. Буланов и др.]. – М. : РАГС, 2005. – 834 с.
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; [пер. с англ. А.Н. Нестеренко]. – М. : Начала, 1997. – 180 с.
6. Пак В.Н. Государственное регулирование национальной экономики : курс лекций / В.Н. Пак. – Екатеринбург : Издательство УрГЭУ, 2008. – 221 с.
7. Портер М. Конкурентная стратегия: Методика анализа отраслей и конкурентов / М. Портер ; [пер. с англ. И. Минервин]. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 454 с.
8. Райзберг Б.А. Рыночная экономика : учеб. пособ. / Б.А. Райзберг. – М. : Деловая жизнь, 1995. – 432 с.
9. Тимощук М. Індикативне планування: зарубіжний досвід та перспективи застосування в Україні / М. Тимощук // Регіональна економіка. – 2005. – № 3. – С. 230–236.

Стаття надійшла до редакції 3 березня 2012 р.

Петрушевская В.В. Составляющие финансовой политики в системе государственного регулирования экономики Украины

В статье рассмотрены направления государственного регулирования экономики в контексте финансовой политики государства. Раскрыта сущность финансовой политики, проанализированы ее составляющие, определены основные мероприятия государственного влияния на экономические процессы, направленные на стимулирование социально-экономического развития общества и создание эффективной системы управления финансами в государстве.

Ключевые слова: финансовая политика, государственное регулирование экономики, система финансового управления, финансовое обеспечение.

Petrushevskaya V. The components of fiscal policy in a system of state regulation of economy of Ukraine

This article describes the directions of state regulation of the economy in the context of the financial policy of the state. The essence of financial policy, analyzes its components, the basic activities of state influence on economic processes aimed at promoting the socio-economic development of society and the establishment of an effective system of financial management in the state.

Key words: fiscal policy, government regulation of the economy, financial management, financial support.

УДК 351.82:347.453.1

А.Л. Помаза-Пономаренкоаспірант Харківського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентіві України**МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ**

У статті узагальнено погляди різних авторів на зміст поняття “механізми державного регулювання земельно-орендних відносин” та уточнено його визначення. Крім того, встановлено склад і вагомість елементів цих механізмів, що полегшить здійснення аналізу сучасного стану функціонування останніх.

Ключові слова: механізм державного регулювання, механізм державного управління, земельно-орендні відносини, узгодження приватних та публічних інтересів.

I. Вступ

Однією з основних категорій державного управління як в економічно розвинутих країнах, так і в тих, що перебувають на етапі формування ринкової моделі господарювання, до яких належить і Україна, виступає механізм державного регулювання земельно-орендних відносин, розвиток яких є позитивним соціально-економічним процесом. Тому наукове осмислення дефініції та змісту цієї категорії є актуальним питанням вітчизняної наукової думки в галузі державного управління.

Проблеми регулювання впливу держави на земельні орендні відносини на теоретичному рівні в різних напрямках досліджувало багато як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Так, правові, економічні, управлінські та інші аспекти державного регулювання економіки й оренди землі розроблялися в працях О. Амосова, Л. Бойко, Д. Бусуйок, А. Дегтяра, Л. Дідківської, О. Євграфова, Н. Ільків, І. Кирилук, М. Корецького, М. Коритник, О. Коротич, М. Латиніна, Т. Лозинської, Н. Мельтюхової, О. Назаренко, Г. Одінцової, Г. Шарого та ін. Водночас низка проблем залишилась поза увагою науковців, окремі аспекти вивчено недостатньо. Насамперед це стосується понятійно-категоріального апарату. Очевидно, це пов'язано з тим, що наука державного управління ще молода, а її понятійний апарат і наукова інтерпретація змісту перебувають у процесі формування.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз поглядів науковців на зміст поняття “механізм державного регулювання земельно-орендних відносин” та уточнення його визначення.

III. Результати

Термін “механізм державного регулювання земельно-орендних відносин” несе багато змістових навантажень. Це пояснюється як складністю та багатозначністю терміна “механізм державного регулювання”, так і

різноманітністю аспектів його вивчення. Це поняття, на нашу думку, є вужчим відносно поняття “механізм державного управління” (далі – МДУ), хоча так вважають не всі вчені. Зокрема, І. Запоточний і В. Захарченко пишуть про те, що державне управління виявляється через організаційну сторону регулювання, відтак, є вужчим за змістовим навантаженням [9, с. 18]. Інакше аналізує те й інше поняття В. Жушман, а саме: як самостійні процеси, що перебувають в одній площині, тобто не підпорядковані один одному [8, с. 26]. Разом із тим, поняття МДУ в науці соціального управління розглядається у зв'язку з конкретизацією терміна “механізм”, щодо визначення якого також немає єдності думок. Отже, щоб дослідити зміст і подати узагальнене визначення категорії “механізми державного регулювання земельно-орендних відносин”, спочатку спробуємо узагальнити існуючі підходи до визначення поняття механізми державного регулювання.

Словосполучення механізми державного регулювання зустрічається в багатьох нормативно-правових актах, наприклад, у тих, що стосуються концепції розвитку регулювання економіки взагалі чи окремих її складових. Однак у вказаних документах механізми державного регулювання не розкриваються, тому актуальним є визначення дефініції дослідженої категорії, що потрібно зробити на початковому етапі її вивчення.

У публікаціях як українських, так і зарубіжних представників наукової спільноти механізми державного регулювання розуміються, в першу чергу, як система (сукупність), хоча тут також є проблеми з інтерпретацією змісту останньої: науковці мають не однакові уявлення про описувану категорію. Тому серед усіх наукових визначень механізмів державного регулювання, на наш погляд, можна виділити кілька підгруп, які здебільшого оформлюються лексично та структурно по-різному і передають спільні (усередині групи) уявлення дослідників про поняття механізми державного регулювання (рис.).

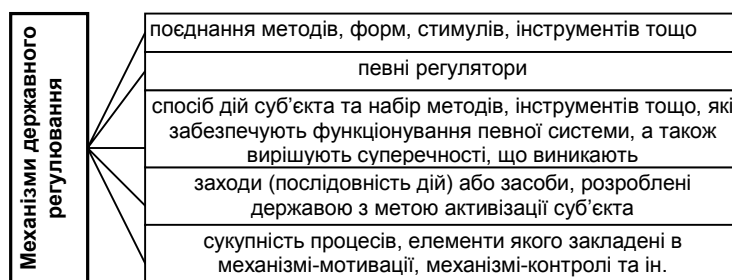


Рис. Наукові підходи до визначення поняття механізми державного регулювання

Першу умовну підгрупу вчених, які зробили чимало наукових розвідок у досліджуваному напрямі, можна назвати однією з найчисельніших (В. Белянський, Є. Бондаренко, А. Воронін, М. Корецький, Б. Пономаренко та ін.). Ці фахівці розглядають механізми державного регулювання як *поєднання (набір) методів, форм, стимулів, інструментів* тощо. Так, зокрема, за свідченням Є. Бондаренко, механізм державного регулювання – це система взаємопов'язаних методів, форм та інструментів, а також ланцюгів та елементів [16]. В. Белянський, А. Воронін, Б. Пономаренко та інші під механізмами державного регулювання розуміють сукупність форм, методів, засобів впливу на економіку, що охоплюють економічні відносини, які склалися між суб'єктами й об'єктами регулювання в процесі визначення і реалізації мети. Як стверджує М. Корецький, механізм – це система засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [11, с. 16]. Як механізмами державного регулювання О. Чорна та М. Кравченко визначають сукупність форм, методів і заходів управління діяльністю (йдеться про управління інноваційною діяльністю) [26].

До другої підгрупи фахівців можемо віднести, Л. Дідківську та Л. Головку, які розглядають механізми державного регулювання із погляду ринкової економіки змішаного типу і визначають як *певні регулятори*, що складаються з таких основних елементів, як: ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства [7, с. 21]. А також Дж. Стігліца, розкриваючи механізм, у межах децентралізованого ринку, він наполягає на тому, що механізм виконує функції регулятора між процесами виробництва і споживання матеріальних благ [23, с. 96].

Для третьої підгрупи вчених (О. Комяков, М. Латинін, Г. Шарий та ін.) механізми державного регулювання більш ємна, значно ширша категорія, що виступає і як *спосіб дій суб'єкта, і як набір методів, інструментів тощо, які забезпечують функціонування*

певної системи, а також вирішують суперечності, що виникають. Так, відомий вітчизняний науковець М. Латинін визначає механізми державного регулювання у контексті аналізу аграрного сектору економіки України як певне поєднання принципів, функцій, форм, методів і засобів регулювання, а також спосіб дій суб'єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах та функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів і засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети та вирішення суперечностей [11]. На думку українського економіста О. Комякова, механізми державного регулювання слід розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки [6]. Крім того, П. Гаврилко, О. Завійська, О. Свінцов та Н. Скірка, досліджуючи механізм структурного регулювання економіки, визначають його як сукупність таких елементів: стратегічна мета державного регулювання економіки України; поточні цілі регулювання структури національної економіки; формування чіткого переліку об'єктів регулювання; визначення структури та пріоритетності методів впливу; підпорядкування основних форм державного регулювання досягненню єдиної мети; односпрямованість їх векторів; урахування інтеграційних чинників розвитку економіки за умови чіткого визначення національних пріоритетів [20, с. 267].

Важливими також для аналізу є позиції таких учених, як О. Довгальова, С. Жарая, І. Розпутенко та ін., які становлять четверту підгрупу науковців. Під механізмом державного регулювання вони розуміють або заходи (послідовність дій), або засоби, розроблені державою з метою активізації суб'єкта. Так, на думку Ю. Рябцевої, вищезазначений механізм є системою політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державної влади (суб'єктів державного регулювання), які здійснюють керівні впливи з

урахуванням (в окремих випадках лише декларативно) потреб, інтересів і цілей суспільства, закріплюють їх у своїх рішеннях і практично провадять у життя, спираючись на державну владу [14, с. 72]. Однак даючи таке визначення не зрозуміло, по-перше, з якою метою (чи для підкреслення важливості управлінської діяльності, яка передбачає вплив, чи з необережності) автор двічі зацентрував увагу на “цілеспрямованому впливі органів влади” та “керівних впливах”, які здійснюються останніми. А по-друге, Ю. Рябцева у дефініції вказує на необхідності “урахування потреб, інтересів і цілей суспільства”, хоча на початку свого дослідження вчена звертає увагу на врахування потреб, інтересів і цілей суспільства взагалі та окремих громадян і соціальних груп [14, с. 71]. На наш погляд, потрібно враховувати та збалансовувати як інтереси суспільства взагалі, так і інтереси територіальних громад, а також інтереси окремої людини та держави.

До четвертої підгрупи також можемо віднести І. Розпутенко, тому що дослідник розглядає механізми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності як систему заходів, розроблених державою з урахуванням вимог та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності [18, с. 26]. Крім того, О. Довгальову, яка обґрунтовуючи поняття механізмів регулювання сталим розвитком підприємств малого бізнесу, убаचाє в ньому сукупність засобів державного регулювання і способів активізації виконавчої влади та місцевого самоврядування, тим самим пропонує новий підхід до визначення комплексу структуроутворювальних елементів механізмів державного регулювання розвитком підприємств малого бізнесу [24].

Варто зазначити, що під МДУ деякі науковці розуміють систему процедур або процесів. Зокрема, російський науковець М. Васильєва стверджує, що МДУ є системою процедур державного управління, які формують управлінське рішення чи правила його прийняття і реалізації; це єдина система, яка, в свою чергу, складається з конкретних управлінських механізмів. До складу МДУ, на її думку, входять: механізм реалізації принципів управління (планування, організація, мотивація, координація, розпорядництво, облік, аналіз і контроль), що використовують економічні, організаційно-адміністративні, соціальні та інші методи управління [2]. А з позиції Н. Мельтюхової механізм є вже сукупністю певних технологічних процесів, що можуть бути різними за рівнем деталізації дій [13, с. 140]. З огляду на вищезазначені точки зору, механізми державного регулювання, на нашу думку, співвідносяться з МДУ як одиничне із загальним, тому можуть бути охарактеризовані як *сукупність*

процесів, елементи якого закладені в механізмі-мотивації, механізмі-контролі тощо.

При цьому, якщо виникає необхідність у державному втручанні, то державне управління повинно застосовуватися там, де держава наділена виключними повноваженнями (сфера освіти, охорони здоров'я, визначення стандартів, нормативів, оборонна сфера тощо), а державне регулювання – в усіх інших сферах, наприклад, в економічній: сфері підприємницької діяльності, землі та ін. Відтак, можемо використовувати такі словосполучення, як “державне управління чимось” та “державне регулювання чогось”.

Механізм (від грец. μηχανή *mechané* – знаряддя, пристрій, машина) – це система тіл, що призначена для перетворення руху одного чи декількох тіл у потрібний рух інших тіл [15]; сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ [2, с. 523; 21, с. 431]; внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, апарат будь-якого виду діяльності [25, с. 245]. Згідно з “Великим тлумачним словником сучасної української мови”, слово “засоби” переважно вживається в множині й означає механізми для здійснення чого-небудь, для певної діяльності; вони слугують знаряддям в конкретній дії, справі; є деякою спеціальною дією, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь [2, с. 326]. Зважаючи на зазначене, механізми державного регулювання, з одного боку, є засобами для досягнення чого-небудь, здійснення чого-небудь, а з іншого – системою взаємопов'язаних елементів, що дає змогу подати конкретне явище через сукупність станів і процесів. Варто також звернути увагу на те, що “діяльність” є ключовим терміном, який зустрічається в різних підходах до визначення дефініції “управління”. Наприклад, О. Амосов, Г. Мостовий та Г. Одіцова наводять декілька переважних у науці підходів до формулювання поняття “управління”, а саме: суб'єктно-об'єктний, загальний, функціональний, процесуальний та ін. У них управління або повністю ототожнюється з діяльністю, або порівнюється з формою діяльності, а також її організацією та координацією тощо [5, с. 8–10].

Таким чином, у контексті нашого дослідження необхідно мати на увазі не просто засоби для здійснення конкретної діяльності, а й засоби управлінської діяльності. Оскільки така діяльність повинна бути спрямована на досягнення чогось, мати мету, тобто задавати траєкторію (рух, розвиток), то в межах дослідження мова йтиме про спрямованість на розвиток земельно-орендних відносин та усунення суперечностей, що заважають цьому. Погоджуючись із обґрунтованою позицією Н. Мельтюхової про те,

що “для цілеспрямованої діяльності необхідно визначити та узгодити інтереси учасників <...> узгодити загальну мету, шляхи та засоби її досягнення” [13, с. 40], відзначимо, що інтереси є підґрунтям для виникнення відносин, які складаються між суб’єктом і об’єктом державного впливу, де суб’єкт державного впливу представлений органами публічної влади, котрі мають загальнодержавний інтерес, а об’єкт (у межах предмета дослідження) – учасниками земельно-орендних відносин, які прагнуть задовольнити свій приватний інтерес. Крім зазначених інтересів потрібно також брати до уваги інтереси громади, на якій орендується земля, тобто ведеться господарська діяльність, суспільства взагалі тощо. Очевидно, що різна природа зазначених інтересів зумовлює “виникнення суперечностей між суб’єктом і об’єктом” [13, с. 49]; ці суперечності “... не можуть бути повністю і назавжди усунені”, оскільки “відтворюються заново” [19; 22, с. 36–37]. Виходом з такої ситуації є вироблення: принципів узгодження приватних та публічних інтересів, що є своєрідною системою координат, у межах якої складаються відносини; технологій порівняння приватних і публічних інтересів або висвітлення суперечностей між останніми тощо.

Ураховуючи сучасні наукові розробки в теорії державного управління та норми законодавства України, що визначають повноваження державних і самоврядних органів у сфері оренди землі, до суб’єктів регулювання необхідно віднести як перших, так і других. Крім того, стосовно цих органів можна вжити узагальнений термін “органи публічної влади”. Термін “публічний” (від лат. *publicus* – суспільний, народний [1, с. 474]) пов’язують із виникненням римського права і визначають за допомогою терміна “публічне право”, що є системою правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади [27, с. 198]. Зважаючи на те, що за В. Далем зміст терміна “публічний” виводиться з терміна “публіка”, що походить від латинського слова *publica* і перекладається як суспільство, народ, люди [4, с. 535], а в ст. 5 Основного Закону України закріплено, що народ є єдиним джерелом влади в Україні та здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування [10], то, говорячи про владу, ми маємо на увазі публічну владу, яка здійснюється публічними органами.

Отже, виходячи із системного принципу теорії державного управління, а також ураховуючи логіку формулювання його ключових дефініцій, можемо наполягати на тому, що *механізми державного регулювання земельно-орендних відносин* повинні бути охарактеризовані як система засобів здійс-

нення суб’єктом процесу державного регулювання соціально-економічних відносин, що виникають між суб’єктами – учасниками ринку оренди землі з метою створення умов для їх (відносин) розвитку й усунення суперечностей, які з’являються або можуть з’явитися під час останнього, з урахуванням приватних та публічних інтересів і використанням відповідних методів управління.

Слід додати, що залежно від тієї чи іншої сфери суспільного розвитку, галузі виробництва тощо склад механізму державного регулювання може змінюватися. На це звертають увагу також М. Васильєва, О. Федорчак та інші учені [2]. Проте, зважаючи на те, що будь-якій системі управління властива наявність єдиного набору функцій управління (планування, організація, мотивація і контроль), їх сукупність характеризує функціональну частину механізму незалежно від рівня та типу об’єкта управління [17]. Оскільки для реалізації цих функцій потрібна наявність певних методів, то крім функціональної частини досліджуваного механізму, слід ще виділити методологічний складник, у зв’язку із чим все більшого значення набуває питання методології вибору засобів регулювання.

Отже, структура будь-якого механізму державного регулювання виступає і як внутрішній устрій регулювальної системи, і як своєрідний спосіб організації її елементів, об’єднаних відносинами, спрямованими на якісну зміну всієї системи.

IV. Висновки

Механізми державного регулювання земельно-орендних відносин – це одна з головних парадигм державного управління та категорія, що полягає в єдності управлінських процесів і засобів, використання яких можливе за ситуації розвитку об’єкта регулювання та настання форс-мажорних обставин. Іншими словами, механізми державного регулювання спрямовані на створення упорядкованості та розвиток відносин, що стає можливим, якщо узгоджені приватні інтереси з публічними. Механізми застосовуються в разі наявності відхилень від заданих параметрів установленої траєкторії розвитку відносин, а також за умови загрози настання таких відхилень. На підставі цього вважаємо, що механізми державного регулювання можуть відповідати “на виклик” та спрямовуватись “на майбутнє”. З огляду на це методологія механізмів регулювання повинна здійснюватися з урахуванням суперечностей, що вже склалися або можуть виникнути.

Список використаної літератури

1. Большой англо-русский и русско-английский словарь : 200 000 слов и выражений / В.К. Мюллер. – М. : Эксмо, 2011. – 1008 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250 000 / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2007. – 1440 с.
3. Государственный финансовый контроль в управлении регионом : дис. на соискание ученой степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05, 08.00.10 [Электронный ресурс] / М.В. Васильева ; РГБ ОД. – Волгоград, 2003. – 182 с. – Режим доступа: http://www.dissforall.com/_catalog/t11/_science/58/9301684.html.
4. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В.И. Даль. – М. : Русский язык, 1999. – Т. 3: П. – 1999. – 535 с.
5. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. / [Г.С. Одинцова та ін. ; заг. ред. Г.С. Одинцова] ; Українська академія держ. управління при Президентіві України. Харківський регіональний ін-т. – Х. : ХарPI УАДУ, 2002. – 492 с.
6. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. экон. наук : спец. 08.01.01 [Электронний ресурс] / О.М. Комяков ; Київський національний економічний ун-т. – К., 2000. – 19 с. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2000/00kompre.zip>.
7. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
8. Жушман В.П. Аграрне право та законодавство України : навч.-практ. посіб. / В.П. Жушман. – [2-ге вид., допов. і перероб.]. – Х. : Одиссей, 2004. – 688 с.
9. Запоточний І.В. Державне регулювання регіональної економіки / І.В. Запоточний, В.І. Захарченко ; [за ред. В.І. Захарченка]. – Харків ; Львів ; Одеса, 2003. – 592 с.
10. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.
11. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці / М.Х. Корецький ; Українська академія держ. управління при Президентіві України. – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 260 с.
12. Латинін М.А. Тоеретичні підходи щодо визначення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України [Електронний ресурс] / М.А. Латинін // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 2. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/...2/.../05lmaseu.pdf>.
13. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : [монографія] / Н.М. Мельтюхова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Магістр, 2010. – 204 с.
14. Мельтюхова Н.М. Організаційний механізм реалізації державної влади / Н.М. Мельтюхова, Ю.М. Рябцева // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1 (20). – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2008. – С. 70–78.
15. Механізм [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Механізм>.
16. Бондаренко Є.П. Механізм регулювання ринку фінансових послуг України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. экон. наук : спец. 08.00.08 [Электронний ресурс] / Євген Петрович Бондаренко ; ДВНЗ "Укр. акад. банк. справи Нац. банку України". – Суми, 2011. – 18 с. – Режим доступу: http://uabs.edu.ua/images/.../2011_07_ken.pdf.
17. Мескон М. Основы менеджмента : пер. с англ. [Электронний ресурс] / [М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури и др. ; общ. ред. и вступ. ст. Л.И. Евенко]. – М. : Дело, 1997. – 704 с. – Режим доступа: <http://www.alleng.ru/d/manag/man117.htm>.
18. Розпутенко І.В. Державна пролітика України в контексті геоекономічних змін / І.В. Розпутенко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2009. – № 2. – С. 25–29.
19. Сафонов Ю.М. Функції і методи державного регулювання розвитку сировинних підприємств [Електронний ресурс] / Ю.М. Сафонов. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/PSPE/2010_4/Safonov_410.htm.
20. Свінцов О.М. Механізм державного структурного регулювання економіки України та його реалізація / О.М. Свінцов, П.П. Гаврилко, Н.Я. Скірка, О.І. Завійська // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.9. – С. 265–272.
21. Словник іншомовних слів / [за ред. О.С. Мельничука]. – К. : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1985. – 967 с.
22. Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика : навч. посіб. / Д.М. Стеченко. – [2-ге вид., виправ. і доп.]. – К. : Вікар, 2002. – 374 с.
23. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора : пер. с англ. / Дж.Ю. Стиглиц ; [ред. пер. КуГ. М. Куманин]. – М. : Изд-во МГУ : ИНФРА-М, 1997. – 720 с.
24. Долгальова О.В. Теоретико-методологічні засади механізмів державного управління сталим розвитком підприємств малого бізнесу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 [Электронний ре-

- сурс] / Олена Вячеславівна Долгальова ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2007. – 40 с. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2007/07dovmbu.zip>.
25. Толковый словарь русского языка : в 4 т. : собр. соч. / [под ред. Д.Н. Ушакова]. – М. : Адепт, 2004.
26. Чорна О.М. Механізм державного регулювання інноваційної діяльності суб'єктів господарювання в Україні [Електронний ресурс] / О.М. Чорна, М.А. Кравченко // Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції. – 2011. – № 2. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/...2/14.pdf.
27. Юридична енциклопедія / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : "Українська енциклопедія" ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 5 : П – С, 2003. – 733 с.

Стаття надійшла до редакції 20 квітня 2012 р.

Помаза-Пономаренко А.Л. Механизмы государственного регулирования земельно-арендных отношений: теоретические подходы к определению

В статье обобщены подходы различных авторов к содержанию понятия "механизмы государственного регулирования земельно-арендных отношений" и уточнено его определение. Кроме того, определен состав и важность элементов этих механизмов, что облегчит совершение анализа современного состояния функционирования последних.

Ключевые слова: механизм государственного регулирования, механизм государственного управления, земельно-арендные отношения, согласование частных и публичных интересов.

Pomaza-Ponomarenko A. Mechanisms of state regulation of land lease relations: theoretical approaches to the definition

In the article summarized the views of different authors about maintenance of the notion of "mechanism of state regulation of land lease relations" and specified of its determination. Also, the composition and ponderability of elements of this mechanism is determined, what will facilitate realization of analysis of the current state of its operation.

Key words: mechanism of government regulation, mechanism of public administration, land lease relationships, concordance of private and public interests.

УДК 61+37.046.16+372.48

Я.Ф. Радиш

доктор наук з державного управління, професор

О.Я. Андрієнко

аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

О.Я. Сорока

начальник юридичного відділу
Івано-Франківський національний медичний університет

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ І НАУКИ НА ПРИКАРПАТТІ У ХХ ст. (ДО ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ПРИКАРПАТТІ У ХХ ст.)

Минуле не минуло, воно увійшло в сучасність
О.І. Герцен

У статті проаналізовано проблеми становлення та розвитку медичної освіти і науки на Прикарпатті у ХХ ст.

Ключові слова: державне регулювання, медична освіта і наука, ХХ ст., Прикарпаття.

I. Вступ

Становлення та розвиток медичної освіти і науки на західноукраїнських землях у ХХ ст. були складними і суперечливими. На цей процес впливало багато взаємопов'язаних чинників: 1) часті зміни різних соціально-економічних формацій, перехід володіння територією Прикарпаття від однієї держави до іншої, багатотисячовий гніт населення з боку кожної з них; 2) активний розвиток медичної науки та лікувальної практики як у країнах Європи, так і на західноукраїнських землях; 3) формування нормативно-правової бази в галузі медичного обслуговування населення та підготовки медичних працівників, реорганізація системи управління закладами медичної освіти та охорони здоров'я відповідно до внутрішньої політики держав-завойовниць; 4) становлення і розвиток державних і приватних закладів медичної освіти різного рівня; 5) активна діяльність різноманітних лікарських товариств [6; 8].

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати проблеми становлення та розвитку медичної освіти і науки на Прикарпатті.

III. Результати

На території Прикарпаття в досліджуваний період медичну допомогу населенню, крім лікарів та представників народної медицини, надавали цирулики, хірурги, акушерки, повитухи, фельдшери, сестри милосе-

рдя та медичні сестри, тобто медичні працівники середньої ланки. Підготовка відповідних фахівців здійснювалась різними шляхами: від індивідуального учнівства для цируликів, повитух чи сестер милосердя (шариток) до навчання у державних та приватних школах, що готували хірургів, акушерок, фельдшерів та медсестер. Організація навчального процесу в спеціалізованих медичних школах у різних частинах регіону помітно відрізнялася. Так, на початку ХХ ст. на території Західної України визначилися три основні напрями у розвитку фахової медичної освіти середнього рівня [7]:

- у Галичині функціонували навчальні заклади з підготовки акушерок і хірургів, а також школа медичних сестер;
- на Закарпатті та на Буковині готували виключно акушерок;
- на Волині – фельдшерів та акушерок.

Підготовці лікарських кадрів у Галичині тоді не приділялося належної уваги. Перша група лікарів у кількості 25 осіб була випущена Львівським університетом ще у 1900 р. Забезпеченість лікарями тут була дуже низькою і становила у 1890 р. – 0,9 лікаря на 1000 населення, а в 1900 р. – 1,0 лікар на 1000 населення краю. У 1873 р. на одного лікаря загального профілю припадало 10 968 осіб, у 1890 р. – 11 307, у 1900 р. – 9335, а на одного хірурга в ці роки припадало, відповідно, – 16 680, 32 933 і 56 496 осіб. У 1875 р. в повітах Прикарпаття працювало 102 акушерки. Першим лікарем на Прикарпатті був Йосип Кордина, який

закінчив Львівську школу хірургів у 1802 р. і був направлений на роботу в м. Станіслав [1].

Як стверджує польський дослідник П.-Б. Уліяш, найбільш відчутний вплив польська система підготовки лікарів справила на медичний факультет Львівського університету¹, який пройшов складний шлях становлення та розвитку в умовах як польського, так і австро-угорського періодів. За 120 років австро-угорського панування (1773–1894 рр.) він двічі ліквідовувався і відновлювався. “Колегіум медикум” тричі зазнавав трансформації і, врешті-решт, був ліквідований, як і Замойська академія², після 170-річного існування, в результаті чого західноукраїнські землі на 20 років залишились без жодного навчального закладу з підготовки медичних кадрів [9].

У своїх спогадах про ті часи один із колишніх професорів Станіславського медичного інституту В.Ф. Сенюнович писав: “Мене не прийняли на медичний факультет Львівського університету, бо я був українцем. Батько змушений був продати землю, щоб син міг вчитись медицині за кордоном. Але навіть і після закінчення медичного вузу неможливо було знайти роботу, і я змушений був працювати фельдшером” [4].

З приходом восени 1939 р. на терени Західної України радянської влади розпочалася радянізація усіх сфер життя на Прикарпатті, яка торкнулася, звичайно, й медичної галузі – охорона здоров'я теж почала перебудовуватися згідно з радянськими зразками.

Першим навчальним закладом на Прикарпатті, в якому здійснювалася підготовка медичних працівників середньої ланки, згідно

з постановою Станіславського³ (нині Івано-Франківського) облвиконкому від 21.12.1939 р., стала фельдшерсько-акушерська школа, перший випуск якої відбувся у 1947 р. Згідно з планом набору, у школі повинно було навчатись 120 осіб, однак прийняли значно менше, і диплом про здобуття фаху отримали 7 акушерок і 27 фельдшерів. Для потреб школи місцева влада надала одне приміщення для навчання і гуртожиток для проживання учнів. Діяльність школи перервала Друга світова війна. Уже в перші її дні було зруйновано приміщення цього навчального закладу. Навчальний процес у Станіславській фельдшерсько-акушерській школі відновився після звільнення радянськими військами обласного центру. Для потреб школи місцева влада надала інше приміщення, яке в роки війни використовувалось як конюшня – перший поверх, і як казарма – другий. Однак бракувало приміщень для навчання і житла, були перебої з паливом та електроенергією. Не вистачало підручників, зошитів, муляжів, фантомів, таблиць, але в молоді було велике прагнення здобувати освіту і спеціальність. Щоб організувати навчальний процес у післявоєнний час, багато зусиль довелось докласти першим її керівникам, кожен з яких зробив посильний внесок своєю працею у становлення та розвиток навчального закладу. Керівниками Станіславської фельдшерсько-акушерської школи були: І.М. Гольдман (1939–1941 рр.), М.М. Володкіна (1944–1945 рр.), З.І. Сков (1945–1946 рр.), О.М. Полотнюк (лютий–серпень 1946 р.), Є.С. Басклеїн (1946–1949 рр.), Л.Г. Керман (1949–1951 рр.), Г.М. Грекова (1951–1955 рр.), В.С. Каничкіна (1955–1958 рр.) [3].

На базі Станіславської фельдшерсько-акушерської школи 01.09.1946 р. було відкрито фармацевтичну школу і школу медсестер. Фармацевтична школа, яка існувала до липня 1949 р., готувала аптечних працівників із середньою медичною освітою. У медсестринській школі готували медичних сестер.

Проведений авторами аналіз літературних джерел дає право стверджувати, що розміщення фактично трьох шкіл в одному, та ще й погано пристосованому приміщенні, зумовлювало виникнення двох додаткових проблем. По-перше, заняття у школах проходилися у дві зміни, по-друге, нерідко виникали різні непорозуміння не тільки між учнями, а й між дирекціями шкіл [13].

У зв'язку з початком Великої Вітчизняної війни в 1941 р. наказом наркома охорони здоров'я СРСР від 26 червня – 2 липня для

¹ Львівський університет – один з найстаріших центрів слов'янської культури в Європі та найстаріший в Україні; заснований 1661 р. Яном II Казимиром під назвою Львівська академія з єзуїтської колегії; діяв до 1773 р. у складі теологічного, філософського та юридичного факультетів; відновив діяльність у 1784 р. як світський університет з латинською мовою викладання. Після втрати Польщею державної незалежності (1772 р.) та підпорядкування її Австро-Угорщині Львівський університет реорганізується в ліцей, а в 1773 р. у Львові відкривається медико-хірургічна школа (“Колегіум медикум”), засновником, першим і фактично єдиним викладачем якого став доктор медицини поляк Анджей Крупинський. Діяльність медичної школи у Львові збіглася з останнім періодом існування Замойської академії з медичним факультетом. Але якщо в академії вплив Польщі був домінуючим, то в “Колегіум медикум” – опосередкованим, головним чином, через поляка А. Крупинського та поодиноких викладачів-поляків.

² Замойська академія – в 1595–1784 рр. вища школа, заснована канцлером Я. Замойським у Замості; викладали: гуманітарні науки, філософію, право, медицину; із середини XVII ст. змінена програма (з 1640 р. викладали теологію), поступове зниження рівня, закрито австрійською владою.

³ Станіславська область перейменована в Івано-Франківську (м. Станіслав – у м. Івано-Франківськ) 09.11.1962 р. на честь великого українського письменника Івана Яковича Франка

медичних шкіл були затверджені навчальні плани зі скороченими термінами навчання від 1 до 1,5 року. Уже з вересня 1942/1943 навчального року підготовка кадрів знову була переведена на довоєнні терміни навчання (наказ наркома охорони здоров'я СРСР від 23.06.1942 р. № 329). Цим самим наказом були затверджені такі програми підготовки середніх медичних кадрів [11]:

- фельдшери (об'єднавши профілі підготовки фельдшерів та санітарних фельдшерів) з 3-річним терміном навчання;
- акушерки-фельдшери (замість акушерок) з 3-річним терміном навчання;
- медичні сестри (замість медсестер і медсестер дитячих установ) з 2-річним терміном навчання.

З метою поліпшення медичної освіти в липні 1954 р. Станіславська фельдшерсько-акушерська школа була реорганізована в медичне училище, а в 1976 р. йому надано статус базового середнього спеціального навчального закладу. Сьогодні це заклад з розвинутою матеріально-технічною базою та висококваліфікованим викладацьким складом. З того часу понад 12 500 фельдшерів, медичних сестер, акушерок, зубних лікарів та зубних техніків отримали дипломи про його закінчення. Серед випускників – Герой соціалістичної праці – М.О. Радиш – колишня завідувачка фельдшерсько-акушерським пунктом с. Кобаки Косівського району Івано-Франківської області; лауреат Державної премії УРСР – професор Івано-Франківського державного медичного інституту Ф.І. Мамчур – за винахід і впровадження в практику лікарських препаратів (“Уролесан”); державні службовці високого рангу – В.О. Сьомін – перший заступник Міністра охорони здоров'я України (1996–1998 рр.), В.М. Князевич – Міністр охорони здоров'я України (2007–2010 рр.); понад два десятки професорів, докторів наук – В.І. Боцюрко, М.Д. Василюк, І.П. Герелюк, Л.В. Глушко, Б.М. Дикий, Н.М. Середюк та ін. Заклад став важливою ланкою в цілісній структурі системи охорони здоров'я області, зробив помітний внесок у забезпечення кваліфікованими кадрами медичних установ Прикарпаття та України [12].

Ще одним осередком просвіти та фаховою кузницею медичних кадрів середньої ланки охорони здоров'я на Прикарпатті стала школа медичних сестер у м. Коломиї, яка була заснована наказом по Станіславському обласному відділу охорони здоров'я від 27.08.1947 р. № 612-к. Перший набір учнів становив 68 осіб. До викладацької роботи вдалося залучити 12 лікарів. Першим директором було призначено М.О. Трофімова, який очолював школу до 1952 р. Щорічно, починаючи з 1949 р., відповідальними за проходження студентами навчально-виробничої та виро-

бничої практики закріплювалися лікарі-терапевти, хірурги, педіатри, інфекціоністи та акушери-гінекологи. Новим етапом в історії навчального закладу стала його реорганізація 30.07.1954 р. в Коломийське медичне училище та відкриття у його складі фельдшерсько-акушерського відділення. Через рік – 31.08.1955 р. – було розформовано Станіславське медичне училище № 2 шляхом його приєднання до Коломийського. За успіхи, досягнуті училищем у підготовці кваліфікованих фахівців, і з нагоди 100-річчя від дня народження Каменяра, у 1956 р. училищу присвоєно ім'я Івана Франка. Сьогодні в Коломийському медичному училищі готують спеціалістів із чотирьох спеціальностей: лікувальна справа, сестринська справа, акушерська справа та фармація. Невід'ємною частиною підготовки майбутніх фахівців є вдосконалення практичного навчання студентів. З цією метою на базі Коломийської центральної лікарні, пологового об'єднання, інфекційної лікарні та шкірно-венерологічного диспансеру облаштовано 16 навчальних кімнат. Значну допомогу в організації та проведенні практичних занять училищу надають головні лікарі базових лікарень області. Плідно працюють предметні і клінічні гуртки, низка науково-пошукових товариств та гуртки художньої самодіяльності [10].

Після Великої Вітчизняної війни 1941–1945 рр. відбулося розширення вже існуючих лікувально-профілактичних закладів та створення нових, зростала кількість лікарів і середнього медичного персоналу. Серед пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я Прикарпаття було подолання наслідків туберкульозу, венеричних захворювань, якнайшвидше забезпечення місцевого населення невідкладною медичною допомогою. Незважаючи на обмежену матеріально-технічну базу, недостатнє забезпечення ліками, медичним обладнанням та устаткуванням, фінансування охорони здоров'я за залишковим принципом та обмаль медичних спеціалістів, державне регулювання сфери охорони здоров'я було спрямоване на забезпечення медичних закладів кадрами, своєчасну діагностику і надання медичної допомоги [2].

Для задоволення гострої потреби галузі в лікарських кадрах у Станіславській та сусідніх областях за рішенням Ради Народних Комісаріатів СРСР від 04.07.1945 р. та Постановою Ради Народних Комісарів УРСР від 17.07.1945 р. в м. Станіславі 06.10.1945 р. відкривається державний медичний інститут (тепер – Івано-Франківський національний медичний університет).

Зазначеною вище Постановою Ради Народних Комісарів УРСР передбачалося надання інституту необхідних приміщень, на-

вчального устаткування та медичної апаратури. Так, під навчальні корпуси було передано кращі будівлі міста: приміщення колишньої польської гімназії № 6 (нині – центральний корпус університету), будівлю колишньої духовної семінарії (морфологічний корпус), будинок по вул. Колінського, № 3 (кафедри фармакології та фізики), будинок колишньої гінекологічної клініки (кафедри хірургії і терапії стоматологічного факультету), будинки, в яких після війни розміщувався військовий госпіталь (кафедри пропедевтики внутрішніх хвороб, госпітальної хірургії і неврології), будинки на вул. Гетьмана Мазепа, № 25 (кафедри загальної гігієни і мікробіології), № 34 (підготовче відділення), № 98 і 114 (клініки ЛОР, очних хвороб, факультетської хірургії) тощо.

Станіславський державний медичний інститут розпочав свою роботу у жовтні 1945 р. у складі трьох курсів, на які було зараховано 397 студентів і працювало 47 викладачів. Для ведення науково-педагогічної роботи з вищих навчальних медичних закладів м. Харкова, Ленінграда, Києва, Львова та інші були запрошені вчені й педагоги, які мали чималий науковий, педагогічний та практичний досвід, багато з них були учасниками Другої світової війни. Інститут відразу запрацював як педагогічний, науковий, лікувальний та культурно-освітній осередок області. Упродовж першого року його існування було відкрито 14 теоретичних і 2 клінічні кафедри. Більшість студентів – молодь, яка пройшла через війну, та діти навколишніх сіл. Студенти разом із працівниками інституту займалися благоустроєм приміщень, ремонтом, очищенням навколишньої території, будували спортивні майданчики, заготовляли дрова.

Другий навчальний рік розпочався вже у складі 5 курсів і 30 кафедр, де навчалось 758 студентів. Старші курси поповнилися демобілізованими воїнами. Студентами стали молоді люди, батьки яких загинули за визволення Станіславщини. Серед них був і син Карпа Трохимчука – Микола Трохимчук, батько якого загинув, визволяючи м. Станіслав у 1944 р. та син Героя Радянського Союзу В.П. Майорського, який на території Станіславської області повторив подвиг Олександра Матросова. Професорсько-викладацький колектив тоді вже налічував понад 80 працівників, з них 9 докторів і 21 кандидат медичних наук, більшість з яких прийшла з військових госпіталів після їх розформування. Тягар розбудови Станіславського медичного інституту ліг на плечі доцента І.В. Савицького, котрий очолював навчальний заклад упродовж перших найважчих трьох років, коли закладалися підвалини навчальної, наукової та лікувальної

роботи, визначалися пріоритетні напрями подальшого розвитку інституту [5].

Сьогодні Івано-Франківський національний медичний університет, завдячуючи наполегливій праці професорсько-викладацького складу і, передусім восьми його керівників⁴, належить до 200 кращих вищих навчальних закладів України і є потужною кузницею кадрів не лише для Прикарпаття, а й для усієї України. У ньому успішно функціонують п'ять факультетів: медичний, фармацевтичний, стоматологічний, післядипломної освіти та факультет підготовки іноземних громадян. За роки плідної праці колектив університету зробив вагомий внесок у скарбницю української медичної науки та організацію медичної допомоги на теренах краю.

Нами встановлено, що, починаючи з 1945 р., підготовлено понад 26 тис. лікарів, 5 тис. з яких працюють у нашій області. Багато випускників університету працюють сьогодні в інших вищих навчальних закладах, наукових центрах України. Немає жодної області, де б не працювали випускники Івано-Франківського національного медичного університету, більшість з яких користуються заслуженим авторитетом у своїх колективах. Далеко за межами Прикарпаття відомі імена вчених університету, зокрема професорів М.Л. Авіосора, А.Д. Адеського, Г.О. Бабенка, Я.В. Боріна, П.М. Вакалюка, С.А. Верхратського, А.А. Гарагаш'яна, В.Г. Денисюка, В.І. Клипича, М.П. Кравця, І.Д. Ланового, Ю.П. Мельмана, Є.М. Нейка, Б.В. Шутки та ін. У науковій роботі бере участь 625 науково-педагогічних працівників, серед яких докторів наук – 80, кандидатів наук – 323, професорів – 76, доцентів – 203.

За основним науковим напрямом у 2011 р. виконувалось 116 науково-дослідних робіт. Серед них 4 такі, що фінансувались з державного бюджету (обсяг фінансування становив 384,7 тис. грн), 23 – ініціативно-пошукові роботи, 20 – господарсько-договірних НДР, 69 – як фрагменти в рамках міжнародних досліджень.

За результатами досліджень опубліковано 2506 наукових праць, серед яких 1220 наукових статей та 1110 тез, 7 монографій, 8 інформаційних листів, 6 методичних рекомендацій, 79 підручників та посібників, отримано 61 охоронний документ, до Державного реєстру галузевих нововведень

⁴ І.В. Савицький (1945–1948 рр.); О.О. Сушко (1948–1949 рр.); Ю.Г. Антонов (1949–1953 рр.); С.С. Лаврик (1953–1954 рр.); Г.О. Бабенко (1954–1978 рр.); А.Л. Дехтяр (1978–1987 рр.); Є.М. Нейко (1987–2010 рр.). З 25.05.2010 р. до 13.04.2011 р. тимчасово обов'язки ректора університету виконував професор Л.В. Глушко. З 14.04.2011 р. Івано-Франківський національний медичний університет очолює професор М.М. Рожко.

увійшло 15 нововведень та ще подано 27 нововведень до Державного реєстру галузевих нововведень 2012 р. Проведено 20 науково-практичних конференцій, симпозіумів, форумів.

Клінічними базами університету є 36 закладів практичної охорони здоров'я, в тому числі сільські лікарські амбулаторії для підготовки сімейних лікарів. У практичну охорону здоров'я постійно впроваджуються ефективні наукові розробки, нововведення і лікувально-діагностичні технології. Кваліфікована медична допомога хворим міста і області надається вченими університету за 40 спеціальностями.

У зв'язку з необхідністю врахування відповідних міжнародних вимог при входженні України у Болонський процес в Івано-Франківському національному медичному університеті введено в дію університетську клініку, до складу якої входять: центр клінічної медицини, центр стоматології та клініко-діагностичний центр.

Післядипломне навчання лікарів проводиться на 24 кафедрах. Первинна післядипломна спеціалізація в інтернатурі здійснюється за 21 базовим напрямом. Підвищення кваліфікації лікарів (провізорів) на факультеті післядипломної освіти проводиться за 28 базовими напрямами, а перепідготовка лікарів – за 12 спеціальностями. Усього за останні 18 років підготовлено понад 21 тис. лікарів.

В Івано-Франківському національному медичному університеті навчається понад 860 студентів із 43 країн Америки, Європи, Азії та Африки. Протягом останніх 7 років медичну освіту здобули понад 320 студентів-іноземців.

IV. Висновки

У процесі комплексного аналізу літературних джерел виявлено, що на початку ХХ ст. на території Західної України визначилися три основні напрями у розвитку фахової медичної освіти середнього рівня: в Галичині функціонували навчальні заклади з підготовки акушерок і хірургів, а також школа медичних сестер; на Закарпатті та на Буковині готували виключно акушерок; на Волині – фельдшерів та акушерок.

Обґрунтовано, що на початку ХХ ст. підготовці лікарських кадрів у Галичині належної уваги не приділялося. Перша група лікарів у кількості 25 осіб була випущена Львівським університетом ще у 1900 р. Забезпеченість лікарями тут була дуже низькою і становила у 1890 р. – 0,9 лікаря на 1000 населення, а в 1900 р. – 1,0 лікар на 1000 населення краю.

Доведено, що першим навчальним закладом на Прикарпатті, в якому здійснювалася підготовка медичних працівників середньої ланки, згідно з постановою Станіслав-

ського (нині Івано-Франківського) облвиконкому від 21.12.1939 р., стала фельдшерсько-акушерська школа, перший випуск якої відбувся у 1947 р.

Виявлено, що з початком Великої Вітчизняної війни в 1941 р. наказом наркома охорони здоров'я СРСР від 26 червня – 2 липня для медичних шкіл були затверджені навчальні плани зі скороченими термінами навчання від 1 до 1,5 року. Уже з вересня 1942/1943 навчального року підготовка кадрів знову була переведена на довоєнні терміни навчання (наказ наркома охорони здоров'я СРСР від 23.06.1942 р. № 329). Цим самим наказом були затверджені такі програми підготовки середніх медичних працівників: фельдшери (об'єднавши профілі підготовки фельдшерів та санітарних фельдшерів) з 3-річним терміном навчання; акушерки-фельдшери (замість акушерок) з 3-річним терміном навчання; медичні сестри (замість медсестер і медсестер дитячих установ) з 2-річним терміном навчання.

З метою поліпшення медичної освіти в липні 1954 р. Станіславська фельдшерсько-акушерська школа була реорганізована в медичне училище, а в 1976 р. йому надано статус базового середнього спеціального навчального закладу. Сьогодні це заклад з розвинутою матеріально-технічною базою та висококваліфікованим викладацьким складом.

Обґрунтовано, що важливим осередком просвіти та фаховою “кузницею” медичних кадрів середньої ланки охорони здоров'я на Прикарпатті стала школа медичних сестер у м. Коломиї, яка була заснована наказом по Станіславському обласному відділу охорони здоров'я від 27.08.1947 р. № 612-к. Новим етапом в історії навчального закладу стала його реорганізація 30.07.1954 р. у Коломийське медичне училище та відкриття у його складі фельдшерсько-акушерського відділення. Через рік – 31.08.1955 р. – було розформовано Станіславське медичне училище № 2 шляхом його приєднання до Коломийського. За успіхи, досягнуті училищем у підготовці кваліфікованих фахівців, і з нагоди 100-річчя від дня народження Каменяра, у 1956 р. училищу присвоєно ім'я Івана Франка.

Доведено, що для задоволення гострої потреби галузі в лікарських кадрах у Станіславській та сусідніх областях рішенням Ради Народних Комісаріатів СРСР від 04.07.1945 р. та Постановою Ради Народних Комісарів УРСР від 17.07.1945 р. 06.10.1945 р. в м. Станіславі відкривається державний медичний інститут. Через 65 років цей вищий медичний навчальний заклад, завдячуючи клопіткій щоденній праці професорсько-викладацького складу і, передусім, восьми його керівників (І.В. Савицький (1945–1948 рр.);

О.О. Сушко (1948–1949 рр.); Ю.Г. Антонов (1949–1953 рр.); С.С. Лаврик (1953–1954 рр.); Г.О. Бабенко (1954–1978 рр.); А.Л. Дехтяр (1978–1987 рр.); Є.М. Нейко (1987–2010 рр.), з 25.05.2010 р. до 13.04.2011 р. тимчасово обов'язки ректора університету виконував професор Л.В. Глушко, з 14.04.2011 р. Івано-Франківський національний медичний університет очолює професор М.М. Рожко, із невеликими, з одним факультетом, 14 периферійними і 2 клінічними кафедрами, периферійного інституту перетворюється в сучасний, відомий не тільки в Україні, а й далеко за її межами, – Івано-Франківський національний медичний університет (статус національного Івано-Франківському медичному університету надано Указом Президента України В.А. Ющенка від 27.11.2008 р. № 1096/2008) з 5 факультетами, медичним коледжем та 52 кафедрами.

Список використаної літератури

1. Библюк З.І. Косівській центральній районній лікарні 100 років / З.І. Библюк. – Косів : Благовіст, 2008. – 212 с.
2. Гулай В. Проблеми охорони здоров'я населення західних областей України (друга половина 40-х – 50-ті роки ХХ ст.) / В. Гулай // Проблеми гуманітарних наук. – Вип. 8. – Дрогобич, 2001. – С. 176–180.
3. Івано-Франківському базовому медичному училищу 60 років. – Івано-Франківськ : Лілея – НВ, 1999. – 24 с.
4. Івано-Франківський державний медичний університет / [ред. кол.: С.П. Букавин, Я.С. Гудивок, В.О. Дешко]. – 1993. – 151 с.
5. Івано-Франківський національний медичний університет. Історія. Звершення. Особистості. – К. : Світ Успіху, 2009. – 368 с.
6. Клос Л.Є. Розвиток медичної освіти на західноукраїнських землях (друга половина VIII – 30-ті роки ХХ ст.): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. пед. наук / Л.Є. Клос. – К., 2002. – 20 с.
7. Круківська І.М. Медична освіта на Західноукраїнських землях: ретроспектива становлення / І.М. Круківська // Вісн. Житомир. держ. університету ім. І. Франка. – 2005. – № 25. – С. 194–196.
8. Панорама охорони здоров'я населення України / [А.В. Підаєв, О.Ф. Возіанов, В.Ф. Москаленко, В.М. Пономаренко та ін.]. – К. : Здоров'я, 2003. – 396 с.
9. Уліяш П.-Б.А. Вплив польсько-українських зв'язків на розвиток вищої медичної освіти і науки в Польщі та Україні до початку ХХ століття: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. мед. наук: спец. 14.02.03 / А.П.-Б. Уліяш. – К., 2008. – 24 с.
10. Черненко В. Медицина Коломийщини: події, факти / В. Черненко, І. Климюк. – Коломия, 2010. – 312 с.
11. Шегедин М.Б. Історія медицини та медсестринства / М.Б. Шегедин, Н.О. Мудрик. – Тернопіль : Укрмедкнига, 2003. – 328 с.
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mc.if.ua.
13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ivfrankivsk.if.ua.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 р.

Радыш Я.Ф., Андриенко О.Я., Сорока О.Я. Становление и развитие медицинского образования и науки на Прикарпатье в ХХ ст. (к проблеме государственного регулирования медицинской деятельности на Прикарпатье в ХХ ст.)

В статье проанализированы проблемы становления и развития медицинского образования и науки на Прикарпатье в ХХ ст.

Ключевые слова: государственное регулирование, медицинское образование и наука, ХХ ст., Прикарпатье.

Radysh Ya., Andrienko O., Soroka O. Formation and development of medical education and research in the Prykarpattya of XXth century (to the problems of government regulation of medical activity in the Prykarpattya of XXth century)

This article analyzes the problem of formation and development of medical education and research in the Prykarpattya of XXth century.

Key words: government regulation, medical education and research, XXth century, Prykarpattya.

УДК 351.83(468)

Н.С. Сітніковакандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет**ПІДТРИМКА ДЕРЖАВОЮ
СУЧАСНОГО ЛІТНЬОГО ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано виступи українських спортсменів на Олімпійських іграх за період незалежності. Висвітлено державну політику підтримки літніх видів спорту та Олімпійського руху на Україні. Наведено дані, що підтверджують покращення організаційних аспектів у підготовці українських олімпійських команд до міжнародних ігор.

Ключові слова: Олімпійський рух, політика держави, органи державного управління, законодавча підтримка, подальший розвиток, спорт і здоров'я нації.

I. Вступ

Олімпіада – це грандіозна спортивна подія, яку з інтересом очікують у всьому світі. Захоплююча історія Олімпійського руху почалася в Греції у 776 р. до н. е. Сьогодні Олімпіада стала значущою подією не тільки в спортивному світі, а і в житті суспільства.

Участь української команди на Олімпійських іграх – один з яскравих показників авторитетності нашої країни на світовій арені, адже в спорті нагромаджено величезний потенціал, який дає можливість ефективно заявити про себе, прекрасно репрезентувати у світі нову державу [1].

Звичайно, успіх нашої команди на літніх Олімпійських іграх був би неможливим без державної підтримки спорту. Результат виступу на Олімпійських іграх – це “дзеркало” нації, роботи всіх органів державної влади з вдосконалення системи розвитку спорту, фінансової та законодавчої підтримки його подальшого розвитку.

Аналізуючи літні Олімпійські ігри, ми бачимо потужний потенціал українського спорту. Цей потенціал треба розвивати та дивитися в майбутнє. Вже зараз треба з'ясувати, які умови необхідно створити державі, в першу чергу щоб працювати на повну потужність, вирішуючи всі організаційні питання для підтримки нашої олімпійської збірної команди та виступу нашої країни на міжнародних іграх.

Україна – спортивна держава. Олімпійські ігри об'єднують нашу країну, і роблять її сильніше, ми пишаємося нашими результатами. Але що чекає нас попереду? На телебаченні спорту стає все менше – закриваються спортивні телеканали і спортивні редакції. Спорт має стати частиною життя кожного, бо це інвестиції в наше спільне майбутнє. Вкрай необхідно змінити ставлення до спорту і здоров'я нації в нашій країні.

Питанням організації та підтримки державою літніх видів спорту присвячено останніми роками значну кількість досліджень [1; 2; 4; 5].

Найбільш перспективним напрямом є пошук нових шляхів вдосконалення механізмів державного регулювання літнього Олімпійського руху на Україні, оскільки на сьогодні літні види спорту недостатньо розвинуті.

Вивчення стану питання сучасного літнього Олімпійського руху на Україні здійснюється досить інтенсивно та є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників та фахівців фізичного виховання та спорту, зокрема: С.П. Андреева, Л.П. Мельниченко, В.М. Платонова, С.М. Бубки, М.М. Булатової, В.В. Альошина, І.І. Переверзіна та інші, однак, незважаючи на широке коло досліджень і значну кількість наукової та зарубіжної літератури, проблемі літнього Олімпійського руху в Україні та за кордоном розроблено недостатньо. Невивченою залишається проблема організації та підтримки Олімпійського руху в Україні. Актуальність і значущість указаної проблеми послужило передумовами подальшого дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – показати основні досягнення збірної команди України за період незалежності на літніх Олімпійських іграх, описати організаційні аспекти розвитку і підтримки державою літніх видів спорту та визначити шляхи удосконалення Олімпійського руху на Україні.

III. Результати

Історія олімпійського руху в Україні розпочалася в 1952 р., коли спортсмени України у складі збірної команди Радянського Союзу вперше взяли участь в Іграх XV Олімпіади в Гельсінкі.

З 1952 до 1990 р. Олімпійський рух в Україні розвивався та зміцнював свою позицію в житті країни. Українські атлети стано-

вили щонайменше 25% кожної олімпійської команди СРСР.

Після закінчення Ігор у Барселоні (1992 р.) для українського спорту розпочався новий період. Державі необхідно самостійно нести повну відповідальність за підготовку та участь спортсменів України в Олімпійських іграх. Вирішальною має стати підтримка органів державної влади у збереженні та примноженні всієї потужної інфраструктури спорту України.

Вперше Україна в 1996 р. представляла самостійну національну команду на літніх Іграх XXVI Олімпіади в Атланті, де наші спортсмени змогли завоювати 9 золотих, 2 срібні і 12 бронзових медалей, посівши 9-те загальнокомандне місце, випередивши багатьох спортивних лідерів, і це не зважаючи на те, що молода незалежна держава мала слабку економіку, недосконалу законодавчу базу та застаріле спортивне обладнання [2; 4; 5].

Попри політичну нестабільність і фінансові негаразди, які відчутно вплинули на розвиток спорту вищих досягнень, у тому числі і на організацію роботи національних федерацій з видів спорту, на підготовку спортсменів, їхню забезпеченість та формування збірних команд, держава почала підтримувати Олімпійський рух у країні та готувалась до літньої Олімпіади у Сіднеї (2000 р.) заздалегідь. Оновлювались старі бази із примітивним обладнанням, провідні спортсмени стали тренуватися на всеукраїнських базах, з'являлись нові методики тренування, але без достатнього фінансування, Україна з 9-го міста в Атланті перемістилась на 13-те в Сіднеї. Загальна кількість медалей залишилась та сама – 23. Втратили 6 золотих і 2 бронзові нагороди. Натомість здобули на 8 більше срібних (табл. 1).

Звичайно, успіх на XXVIII літніх Олімпійських іграх в Афінах (2004 р.) був би неможливим без державної підтримки спорту. Завдяки активній позиції Президента України, Прем'єр-міністра, президента НОК, за підтримки Верховної Ради України були 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 [1; 3; 5].

Починаючи з 2004 р., органи державної влади звернули увагу на спортсменів, їх рівень підготовленості. Як бачимо з табл. 1, кількість літніх олімпійських видів спорту збільшилася з 24 до 27. Порівняно із Сіднеєм зросли здобутки передусім у легкоатлетів, штангістів, борців вільного стилю. Наша команда у складі 245 спортсменів, що змагались у 27 видах спорту, посіла 12-те місце

(за медалями), виборовши 9 золотих, 5 срібних і 9 бронзових медалей.

Саме дивлячись на підсумкову медальну таблицю афінської Олімпіади і порівнюючи її з результатами попередніх Олімпійських ігор, можна зробити перші висновки. Якщо не брати до уваги підсумкове 12-те місце, то за нагородами афінська Олімпіада стала вдалою для нашої держави. Хоча кількість медалей та сама, що і на попередніх двох Олімпіадах, утім якість медалей трохи вища, адже в Атланті срібних медалей у нас було менше, ніж в Афінах. Це свідчить про те, що в країні почався період, коли держава звернула увагу на стан дитячо-юнацьких спортивних шкіл, на підготовчі бази, медичне обладнання. На Україні з'явилися нові методики тренування, кваліфікаційні тренери, спортивні бази, спортивне обладнання. Це стало дуже помітним під час виступу нашої збірної команди на XXIX літніх іграх у Пекіні (2008).

Сьогодні перемога в Олімпійських іграх сприймається як успіх не лише окремого спортсмена, а й країни, представником якої він є, що призводить до гострої боротьби в неофіційному командному заліку. Українські спортсмени за підтримки держави завоювали 27 медалей – 7 золотих, 5 срібних і 15 бронзових. За підсумками всіх Олімпіад це були найуспішніші для українців ігри за всю історію їх самостійної участі (табл. 1).

У неофіційному командному заліку збірна команда України опинилася за кількістю золотих медалей на 11-му місці, а за загальною кількістю нагород – на 10-му.

Але, на жаль, ці досягнення не мають під собою міцного фундаменту. В Україні існували та й досі наявні фінансові проблеми. Не вистачає коштів на розвиток матеріальної бази, поступово руйнуються і скорочуються дитячі спортивні школи, училища спортивної культури (колишні школи-інтернати спортивного профілю), школи вищої спортивної майстерності, з багатьох причин організаційного й матеріально-технічного характеру працюють на дуже низькому рівні. Опорні пункти олімпійської підготовки припиняють своє існування, незважаючи на очевидну необхідність. Система державного управління олімпійською підготовкою, контролю за її якістю й раціональним використанням фінансових ресурсів україни недосконала, зокрема через хронічну нестабільність у країні. Система підвищення кваліфікації фахівців для спорту, особливо тренерського складу, до теперішнього часу не відновлюється. Всі програмні та нормативні документи, які були прийняті останніми роками, не знаходять практичної реалізації, тому що система їх організаційного, фінансового і кадрового забезпечення неефективна. На Україні кількість навчальних

закладів – інститутів фізичної культури, факультетів фізичного виховання ВНЗ, технікумів фізичної культури – різко збільшилася за рахунок отримання ліцензії найрізноманітніших непрофільних навчальних закладів, хоча для видачі таких ліцензій не було ні-

яких підстав. У результаті Україна отримала дипломованих фахівців, які не мають реальної освіти, що негативно позначилося на роботі галузі і водночас знецінило популярний у колишні роки за кордоном диплом фахівця в галузі спорту [4].

Таблиця 1

Статистика виступу збірної України на літніх Олімпійських іграх

Олімпіада	Скільки країн учасників	Скільки всього учасників	Всього видів спорту	Всього медалей	Місце України	Всього учасників з України	Всього видів спорту, в яких змагалась Україна	Всього медалей України	Золоті медалі	Срібні медалі	Бронзові медалі
1992, XXV Літні Олімпійські ігри, Барселона	172	10563	25	257	СНГ об'єдн. 1	80	23	40	17	14	9
1996, XXVI Літні Олімпійські ігри, Атланта	197	11294	31	270	9	234	24	23	9	2	12
2000, XXVII Літні Олімпійські ігри, Сідней	199	10650	28	300	13	239	20	23	3	10	10
2004, XXVIII Літні Олімпійські ігри, Афіни	202	10500	39	301	12	245	27	23	9	5	9
2008, XXIX Літні Олімпійські ігри, Пекін	204	11028	28	302	11	253	28	27	7	5	15

Як доводить аналіз виступу українських спортсменів на Олімпійських іграх, підтримка держави в організації Олімпійського руху у

країні є дуже важливою в подальших виступах збірної команди України на XXX літніх Олімпійських іграх у Лондоні в 2012 р. (табл. 2).

Таблиця 2

Розвиток видів спорту на Україні за підсумками Олімпійських медалей за часи незалежності

Вид спорту	золоті	срібні	бронзові	всього
Спортивна гімнастика	18	8	9	35
Художня гімнастика	3	2	3	8
Плавання	4	2	1	7
Боротьба	4	4	6	14
Легка атлетика	1	6	10	17
Важка атлетика	2	2	3	7
Стрільба	4	1	0	5
Бокс	2	3	5	10
Вітрильний спорт	1	2	2	5
Стрільба із лука	1	1	3	5
Академічна гребля	0	2	2	4
Велоспорт	0	1	2	3
Дзюдо	0	1	3	4
Гребля на байдарці і каное	1	1	2	4
Стрибки у воду	0	0	2	2
Гандбол	1	0	1	2
Баскетбол	1	0	–	1
Фехтування	2	0	1	3
Всього	45	36	55	136

Як видно з табл. 2, для покращеного виступу на міжнародних змаганнях органам державної влади необхідно більше уваги приділити видам спорту зі слабкою інфраструктурою та розвивати її, а саме: покращити ігрові майданчики, придбати необхідний спортивний інвентар, оновити спортивні центри, покращити матеріально-технічну базу.

На жаль, Національний олімпійський комітет України – чи не єдиний у країні, який переймається через тяжкий стан галузі фізкультури і спорту. Хотілося б вірити, що держава почує “головного олімпійця” країни

та знайде кошти, щоб побудувати спортивний об'єкт для розвитку ігрових видів спорту, для стрибків у воду, для фехтування, бо така кількість медалів – не показник для нашої спортивної держави.

Одним з головних питань на сьогодні є розвиток дитячо-юнацького спорту та покращення інфраструктури в тісній взаємодії з Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України. Необхідно забезпечити розвиток дитячих спортивних шкіл в органічній єдності із системою шкільного фізичного виховання і масового спорту. Потрібно

включити в навчальний план загальноосвітніх шкіл три обов'язкових уроки фізвиховання по 90 хв кожен, ввести в систему ліцензування середніх шкіл умови для всебічного фізичного виховання школярів, об'єднати матеріальну базу загальноосвітніх шкіл та ДЮСШ, що вирішувало б завдання шкільного фізичного виховання, розвитку масового спорту та підготовки юних спортсменів.

Розвиток дитячо-юнацького спорту – це лише одне з головних першочергових завдань держави щодо вдосконалення системи олімпійської підготовки. Серед інших, не менш важливих – вдосконалення управління спортом і розвиток матеріальної бази, створення комплексних центрів олімпійської підготовки, розвиток провідних ВНЗ, спортивної науки і медицини, підвищення кваліфікації тренерів та інших фахівців.

Наступне питання – це центри. Друга головна умова для розвитку спорту – наявність арен і баз. В Україні відкривається багато приватних плавальних басейнів, ковзанок, але це арени не для професійних спортсменів. Приватні господарі зацікавлені саме в таких інвестиціях. Таким чином, український спорт опинився в замкнутому колі: щоб домовитися з приватними інвесторами на базі спонсорської підтримки, потрібні зірки, які цікаві рекламодавцю. З іншого боку, цих зірок треба десь тренувати. А оскільки потенційні чемпіони зростають, як правило, в небагатих сім'ях, щоб їх зацікавити, потрібна доступна інфраструктура. Тому центри олімпійської підготовки має будувати держава. Вона отримує гроші платників податків, а значить, зобов'язана дбати про їх здоров'я і про рекламу країни на міжнародній арені. Досвід багатьох цивілізованих країн показує, що вкладати гроші в спорт куди вигідніше, ніж у лікування.

Терміново не створивши Національного комплексного центру в Києві як зразка для всіх інших, ми нічого не зможемо зробити. І цей центр повинен бути організований за сьогоденнішими міжнародним стандартам. У нас наявні всі структури для такого центру – школи фізичної культури, навчально-тренувальна база в Конча-Заспі, Інститути фізичного виховання та спорту, Державний національний дослідницький інститут фізичної культури, школи вищої спортивної майстерності (ШВСМ), і є прекрасна перспектива – Євро-2012.

У центрі столиці перебудовується чудовий стадіон. Після європейського чемпіонату ця інфраструктура в такому обсязі футболу не буде потрібна, і її необхідно будувати з позицій того, що надалі вона увійде в систему олімпійської підготовки.

Потрібно вже сьогодні передбачити місце для майбутнього легкоатлетичного манежу та велотреку. Тут мають бути закритий ігровий комплекс, басейн, пансіонат для майбут-

ніх членів олімпійського центру. На площах, які звільняться після чемпіонату, мають розміститися також антидопінговий центр, центр спортивної медицини, відновлювально-реабілітаційний комплекс. Це реально можна зробити – закласти в концепцію, і відразу після Євро-2012 зібрати в єдину систему.

IV. Висновки

В Україні існують всі передумови для розвитку Олімпійського руху: здорова нація, матеріально-технічна база, природні ресурси. Держава має забезпечити доступ громадян до цих ресурсів та підтримати розвиток Олімпійського руху в країні. Однак існує ряд проблем: відсутність спортивних баз, недостатнє фінансування, нестача тренерських кадрів, слабке медико-біологічне забезпечення матеріальної бази. В державі закриваються дитячі спортивні школи, не проводиться досконалий контроль за використанням фінансових ресурсів, не відновлюється система підвищення кваліфікації фахівців для спорту, програмні та нормативні документи, які були прийняті останніми роками, не знаходять практичної реалізації.

Враховуючи реальний стан, у першу чергу необхідна розробка концепції, яка б забезпечувала вдосконалювала управління Олімпійським рухом, сприяла розвитку матеріально-технічної бази та створювала умови для побудови комплексних центрів олімпійської підготовки, покращувала роботу в провідних ВНЗ, розвивала спортивну науку і медицину, сприяла підвищенню кваліфікації тренерів та інших фахівців.

Таким чином розвиток спорту в Україні зумовлює перехід від централізованої моделі управління Олімпійським рухом до нових, децентралізованих і демократичних механізмів взаємодії з державними, громадськими та комерційними організаціями. Це вимагає вдосконалення регулювання розвитком Олімпійського руху в країні, посилення координації роботи спортивних організацій і різних форм власності, формування програм розвитку Олімпійським рухом.

Список використаної літератури

1. Булатова М.М. Енциклопедія олімпійського спорту у запитаннях і відповідях / М.М. Булатова. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – 400 с.
2. Волошин А.П. На Олімпійській хвилі / А.П. Волошин. – К. : МП Леся, 2008. – 448 с.
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. : МП Леся, 2008. – 308 с.

5. 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.

Стаття надійшла до редакції 14 березня 2012 р.

Ситникова Н.С. Поддержка государством современного летнего Олимпийского движения в Украине

В статье проанализированы выступления украинских спортсменов на Олимпийских играх за период независимости. Освещена государственная политика поддержки летних видов спорта и Олимпийского движения на Украине. Приведены данные, подтверждающие улучшения организационных аспектов в подготовке украинских команд к международным играм.

Ключевые слова: *Олимпийское движение, политика государства, органы государственного управления, законодательная поддержка, дальнейшее развитие, спорт и здоровье нации.*

Sitnikova N. State support for the modern Olympic movement in Ukraine

The paper analyzes the performance of Ukrainian athletes at the Olympics since independence, and shows the state policy of supporting summer sports and the Olympic movement in Ukraine. The above data, to improve the organizational aspects in the preparation of the Ukrainian Olympic team in international games.

Key words: *the Olympic Movement, governments, government agencies, legislative support, further development of sport and the health of the nation.*

ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті розглянуто актуальні питання формування та розвитку кадрового елемента як складової модернізації державної служби в Україні. Шляхом аналізу відповідних нормативно-правових актів, кращих практик визначено основні напрями та форми роботи з кадрами в умовах реалізації адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: кадровий резерв, державне управління, державна служба, державні службовці, адміністративна реформа, кадрова політика, органи державної влади.

I. Вступ

У контексті реалізації адміністративної реформи, розпочатої у 2010 р. Президентом України, пріоритетного значення набувають питання модернізації державної служби та підбору кадрів для роботи в органах державної влади.

Разом з тим рівень професіоналізації інституту державної служби багато в чому залежить від грамотного та кваліфікованого підбору кадрів, підвищення рівня їх професійної компетентності, зокрема з урахуванням нових завдань і пріоритетів.

Одночасно пріоритетного завдання набувають питання формування ефективного та дієвого кадрового резерву, в тому числі й на вищій посаді державної служби. У зв'язку з цим Президентом України було видано Указ "Про Президентський кадровий резерв "Нова еліта нації" від 05.04.2012 р. № 246/2012, реалізація якого потребуватиме вироблення нових підходів до підбору та роботи з кадрами.

Беручи до уваги нові сучасні тенденції розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (в умовах реалізації адміністративної реформи), організація роботи з кадровим резервом має бути кардинально переглянута, зокрема шляхом удосконалення навчальних програм, вироблення та впровадження нових інноваційних форм підвищення рівня професійної компетентності як самих державних службовців, так і осіб, зарахованих до кадрового резерву.

Питанням формування та розвитку кадрового резерву на державній службі приділяється значна увага представниками вітчизняної науки. Так, серед науковців, які досліджували різні аспекти згаданого питання, слід виділити: М. Білинську, Н. Гончарук, М. Канавець, В. Князева, Ю. Ковбасюка, В. Мамонову, В. Мартиненка, В. Олуйка,

Т. Пахомову, Н. Протасову, О. Руденку, С. Серьогіна, В. Чмигу, В. Удовиченка, Ю. Шарова, В. Яцюка та ін. Разом з тим сьогодні в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні та впровадження нового законодавства про державну службу згадане питання набуває особливого значення, що потребує подальших досліджень та розробок з урахуванням досвіду інших зарубіжних країн.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз сучасного стану та визначення нових форм і підходів щодо формування й розвитку кадрового резерву для роботи в органах державної влади (в контексті реалізації адміністративної реформи в Україні).

III. Результати

Як зазначають автори "Енциклопедії державної служби", кадровий резерв – це потенційні працівники, які за умови виникнення вакансії можуть стати постійними спеціалістами організації [7].

Разом з тим деякі дослідники наголошують, що кадровий резерв можна розглядати як потенційні можливості фахівця, який вже працює на державній службі, обійняти посаду на державній службі, яка за ієрархічністю вища, ніж та, яку він обіймає [6].

Як зазначає Н. Гончарук, формування кадрового резерву – це загальна кадрова технологія, спрямована на формування групи перспективних фахівців, які мають відповідні якості для зайняття певної посади [5].

Головними факторами, що визначають процес формування кадрового резерву на державній службі в зарубіжних країнах, є: рівний доступ та добровільність участі в конкурсі для включення до кадрового резерву; об'єктивність і системність оцінювання професійних та особистих якостей претендентів залучених до кадрового резерву; планування професійно-посадової кар'єри цивільного службовця; гласність, доступність інформації про формування кадрового резерву на державній службі [8].

У Законі України “Про державну службу” формування системи кадрового резерву визначено як послідовну роботу, спрямовану на розвиток кадрового потенціалу, реалізацію можливостей кожного співробітника, що дає змогу здійснити підбір, розвиток, оцінювання та просування кадрів відповідно до цього Закону.

Кадровий резерв на посади державних службовців I-III категорії, призначення на які здійснюються Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України або Кабінетом Міністрів України чи погоджуються з Кабінетом Міністрів України (далі – кадровий резерв), формується відповідно до Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199, та Порядку конкурсу із зарахування до кадрового резерву на посади державних службовців I-III категорії, призначення на які здійснюється Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України або Кабінетом Міністрів України чи погоджується з Кабінетом Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 р. № 272 (далі – Порядок).

До кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені працівники, які успішно справляються з виконанням службових обов'язків, виявляють ініціативу, мають організаторські здібності й необхідний досвід роботи, успіхи в навчанні [10]. На кожну посаду державного службовця–керівника формується кадровий резерв у кількості двох осіб, за посадами спеціалістів складаються списки осіб, які включаються до резерву з урахуванням фактичної потреби.

Основними етапами формування кадрового резерву у сфері державної служби повинні бути: 1) планування кадрового резерву на найближчий час (до 1–3 років) і більш далеку перспективу (до 5 років); 2) визначення обов'язкових і бажаних критеріїв до кандидатів, вивчення і добір кандидатів до кадрового резерву; 3) формування, складання списку резерву кадрів та узгодження його з вищестоящим керівником; 4) визначення та застосування кадрових технологій до фахівців, що зараховані до кадрового резерву (стажування, тимчасове виконання обов'язків відсутнього працівника, залучення до проведення перевірок, службових розслідувань, підвищення кваліфікації, перенавчання, навчання тощо); 5) визначення готовності осіб, зарахованих до кадрового резерву, до призначення на державні посади [7].

У 2012 р. кадровий резерв у центральних та місцевих органах виконавчої влади було сформовано відповідно до абз. 1 та 3 п. 15 Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 р.

№ 272, на конкурсній основі або за рішенням керівника державного органу.

За інформацією Національного агентства України з питань державної служби, до кадрового резерву на 2012 р. у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади включено 347 осіб, у тому числі 39 осіб (11,2% від загальної кількості резервістів) – в міністерствах, 127 осіб (36,6%) – державних службах, 68 осіб (19,6%) – у державних агентствах та 113 осіб (32,6%) – державних інспекціях, інших органах зі спеціальним статусом [2].

Кількісні вимоги до його формування (не менше двох осіб на кожну посаду) витримані більшістю органів. Водночас Державна авіаційна служба на посади голови та заступників голови і Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті на посади заступників голови зарахували по одній особі.

Міністерство закордонних справ, Міністерство освіти та науки, молоді і спорту, Міністерство юстиції, Державна архівна служба, Державна служба інтелектуальної власності, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державна інспекція техногенної безпеки, Державна інспекція ядерного регулювання зарахували до кадрового резерву на посади керівників та заступників керівників – по 3 особи, Державне космічне агентство – 4 особи та Фонд державного майна на посаду заступника голови – 6 осіб.

Однією з найбільших проблем при формуванні кадрового резерву є недотримання вимог щодо пропорційного представництва кожної статі під час зарахування до кадрового резерву. Так, до кадрового резерву на 2012 р. зараховано 74 жінки (21,3% від загальної кількості) та 273 чоловіки (78,7% від загальної кількості).

На рис. 1 подано кількість чоловіків і жінок, зарахованих до кадрового резерву на 2012 р.

Найбільша кількість зарахованих до кадрового резерву жінок спостерігається в Державній службі з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально-небезпечних захворювань – 5 осіб, Міністерстві юстиції, Державній архівній службі, Державній службі статистики, Державній службі України з питань захисту персональних даних, Державній інспекції України з питань захисту прав споживачів – по 4 особи.

Жодного представника жіночої статі не включено до кадрового резерву в Міністерстві внутрішніх справ, Міністерстві екології та природних ресурсів, Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, Міністерстві енергетики та вугільної промисловості, Міністерстві інфраструктури, Міністерстві культури, Міністерстві оборони, Міністерстві освіти і

науки, молоді та спорту, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві соціальної політики України, Державній авіаційній службі, Державній ветеринарній та фітосанітарній службі, Державній митній службі, Державній пенітенціарній службі, Державній пробірній службі, Державній службі геології та надр, Державній службі гірничого нагляду та промислової безпеки, Державній службі молоді та спорту, Державній службі фінансового моніторингу, Державному агентстві автомобільних доріг, Державному агентстві з енергоефективності та енергозбереження, Державному агентстві з питань науки, інновацій та інформатизації, Державному агентстві земельних ресурсів, Державному агентстві лісових ресурсів, Державному агентстві резерву, Державному космічному агентстві, Державній інспекції навчальних закладів, Державній інспекції техногенної безпеки, Державній інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті, Державній інспекції з безпеки на наземному транспорті, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Фонді державного майна України.

жавному агентстві з питань науки, інновацій та інформатизації, Державному агентстві земельних ресурсів, Державному агентстві лісових ресурсів, Державному агентстві резерву, Державному космічному агентстві, Державній інспекції навчальних закладів, Державній інспекції техногенної безпеки, Державній інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті, Державній інспекції з безпеки на наземному транспорті, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Фонді державного майна України.

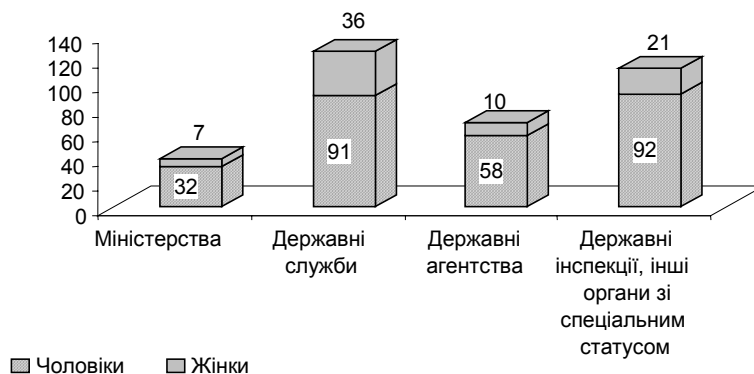


Рис. 1. Кількість чоловіків і жінок, зарахованих до кадрового резерву на 2012 р.

Аналізуючи віковий склад кадрового резерву міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на 2012 р., слід зазначити, що найчисельнішою є група віком від 41 до 50 років – 128 осіб, що становить 36,9% від загальної кількості; віком від 31–40 років – 103 особи (29,7%); віком від 51–55 років – 67 осіб (19,3%); віком від 56–60 років – 39 осіб (11,2%); віком до 30 років – 8 осіб (2,3%); віком понад 60 років – 2 особи (0,6%) (рис. 2).

ше всього осіб, які запропоновані до кадрового резерву, мають технічну, економічну, юридичну освіту. Зокрема з технічною освітою налічується 114 осіб (32,9% від загальної кількості), економічною – 77 осіб (22,2%), юридичною – 72 особи (20,7%). Кількість резервістів із вищою гуманітарною освітою – 32 особи (9,2%), сільськогосподарською – 25 осіб (7,2%), медичною – 16 осіб (4,6%) та іншою освітою – 11 осіб (3,2%). Слід відзначити, що в кадровому резерві також перебувають особи, які мають більш ніж одну вищу освіту.

Аналіз осіб, зарахованих до кадрового резерву, за рівнем освіти свідчить, що біль-

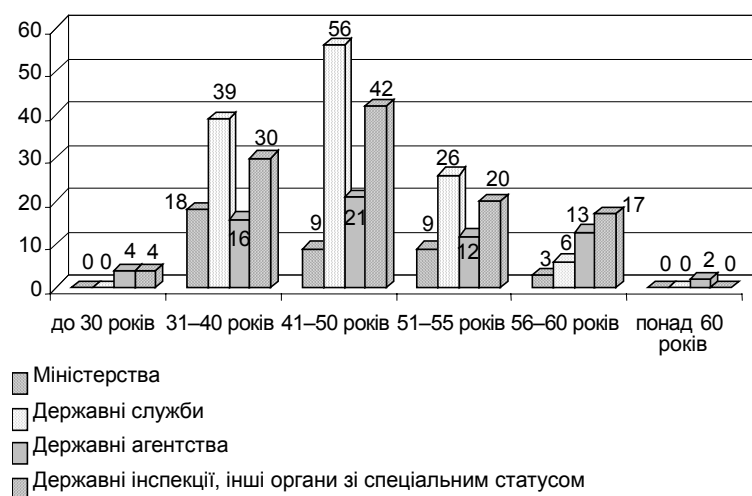


Рис. 2. Віковий склад кадрового резерву міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на 2012 р.

Безумовно, позитивною характеристикою кадрового резерву, сформованого на 2012 р., є наявність осіб, які мають освітній рівень магістра державного управління. Так, кількість магістрів державного управління, зара-

хованих до кадрового резерву, становить 49 осіб (14,1% від загальної кількості резервістів), науковий ступінь мають 77 резервістів (22,2%), вчене звання – 22 особи (6,3%) (рис. 3).

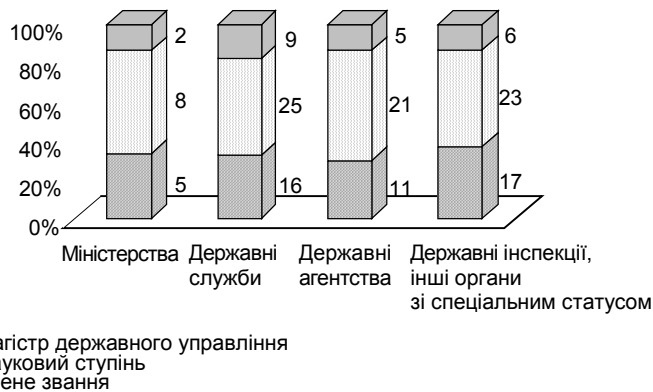


Рис. 3. Кількість резервістів з рівнем освіти магістра державного управління та таких, які мають науковий ступінь, вчене звання

До кадрового резерву на 2012 р. зараховано 296 осіб (853% від загальної кількості резервістів), які мають статус державного службовця, 267 осіб (76,9%) працюють у цьому державному органі та 28 осіб (8,1%) – в інших державних органах.

З тих осіб, які працюють у відповідному державному органі, 39 осіб (11,2%) обіймають посади перших заступників, 44 особи (12,7%) – заступників та 184 особи (53,0%) – інші посади.

Крім того, до кадрового резерву зараховано 46 осіб (13,3% від загальної кількості резервістів), які не є державними службовцями, з них перші керівники – 33 особи (9,5%), інші працівники – 8 осіб (2,3%). До кадрового резерву також зараховано 5 осіб (1,4%), які мають статус тимчасово непрацюючих.

Нацдержслужбою України на виконання вимог п. 6 (абз. 2) Положення про формування кадрового резерву для державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199, проведено роботу щодо зарахування до кадрового резерву народних депутатів України минулих скликань, яким після закінчення строку повноважень або дострокового їх припинення за особистою заявою про складення депутатських повноважень не надано попередню роботу (посаду) та які не можуть самостійно працевлаштуватись, за пропозиціями Апарату Верховної Ради України [2].

Так, до кадрового резерву на 2012 р. на керівні посади міністерств, інших центральних органів державної влади зараховано п'ять народних депутатів України минулих скликань, що становить 1,4% від загальної кількості резервістів (Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство освіти і

науки, молоді та спорту, Державна архівна служба, Державна служба молоді та спорту, Державна інспекція ядерного регулювання України).

Аналіз складу резервістів за стажем роботи на займаних посадах свідчить, що найбільше осіб зараховано до кадрового резерву на 2012 р. зі стажем роботи на посаді менше ніж 1 рік – 235 осіб (67,7% від загальної кількості резервістів); зі стажем роботи на посаді від 1 до 3 років – 68 осіб (19,6%), зі стажем роботи на посаді від 3 до 5 років – 23 особи (6,6%); зі стажем роботи на посаді більше як 5 років – 21 особа (6,1%) (рис. 4).

Аналіз поданої державними органами інформації щодо кадрового резерву свідчить про недостатність ефективності кадрового резерву в 2011 р.: із 125 призначених на посади лише одна особа призначена з кадрового резерву (Державне агентство водних ресурсів України на посаду заступника керівника органу).

До кадрового резерву на 2012 р. на відповідні посади в місцевих органах виконавчої влади включено 1414 осіб, що на 8,9% менше порівняно з минулим роком, у тому числі на посади голів обласних адміністрацій включено 63 особи (4,5% від загальної кількості резервістів) на рівні минулого року, на посади заступників голів – 301 особу (21,3%), що на 10,7% менше порівняно з минулим роком, голів районних державних адміністрацій – 1050 осіб (74,2%), що на 7,9% менше порівняно з минулим роком. Кількісні вимоги щодо формування кадрового резерву (не менше двох осіб на кожну посаду) дотримані Автономною Республікою Крим та всіма місцевими державними адміністраціями.



Рис. 4. Якісний склад резервів за стажем роботи на займаних посадах

Одночасно найбільша кількість осіб, зарахованих до кадрового резерву, спостерігається в Луганській (на посади голови та заступника голови – керівника апарату зараховано по 4 особи), Хмельницькій (на посаду голови – 3 особи, заступника голови – керівника апарату – 4 особи), Волинській (на посаду голови – 4 особи), Запорізькій (на посаду одного із заступників голови – 4 особи та двох – по 3 особи) та Миколаївській (заступників голови – по 3 особи) облдержадміністраціях.

По 3 і більше осіб запропоновано до кадрового резерву на посади голів Івано-Франківської, Вінницької, Миколаївської, Одеської, Сумської, Луганської, Хмельницької областей та Автономної Республіки Крим.

Разом з тим слід зауважити, що місцеві органи виконавчої влади продовжують по-

рушувати вимоги пропорційного та збалансованого представництва кандидатур кожної статі під час зарахування до кадрового резерву. Зокрема до кадрового резерву на 2012 р. зараховано 235 жінок (16,6% від загальної кількості резервістів), що на 1,7% менше порівняно з кадровим резервом на 2011 р.

Найбільша кількість зарахованих до кадрового резерву жінок спостерігається в Харківській (21 особа), Дніпропетровській, Запорізькій, Хмельницькій (по 16 осіб), Миколаївській та Одеській (по 14 осіб) областях, найменша – у Волинській (1 особа), Вінницькій, Івано-Франківській та Рівненській (по 3 особи) областях.

На рис. 5 наведено кількість чоловіків і жінок, зарахованих до кадрового резерву різних держадміністрацій.

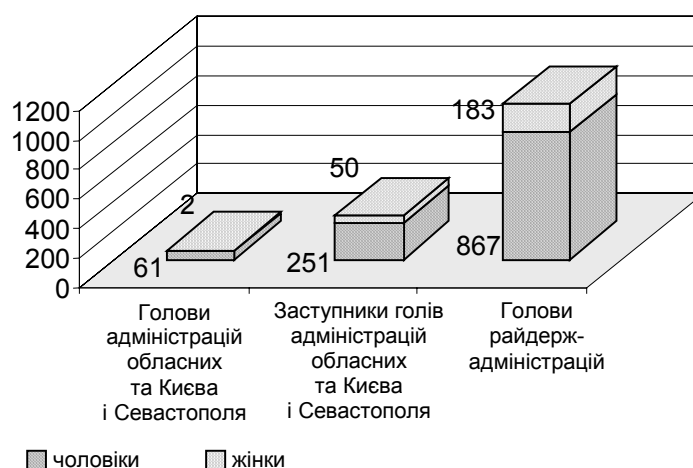


Рис. 5. Кількість чоловіків і жінок, зарахованих до кадрового резерву різних держадміністрацій на 2012 р.

Аналізуючи віковий склад кадрового резерву місцевих державних адміністрацій на 2012 р., слід зазначити, що, як і раніше, найчисленнішою є група віком від 41 до

50 років – 577 осіб, що становить 40,8% від загальної кількості (у 2011 р. – 665 осіб, що становило 43,2%). Сталою залишається кількість осіб, зарахованих до кадрового ре-

зерву у віці до 30 років, – 37 осіб, що становить 2,6% від загальної кількості (у 2011 р. – 32 особи, або 2,1%). Спостерігається зменшення у групах віком від 31 до 40 років – 337 осіб, що становить 23,8% (у 2011 р. – 390 осіб, або 25,3%), від 51 до 55 років – 337 осіб, що становить 23,8% (у 2011 р. – 378 осіб, що становить 24,5%). Водночас обсяг групи віком від 56 до 60 років збільшується і охоплює 126 осіб, що становить 8,9% (у 2011 р. – 76 осіб, або 4,9%) (рис. 6).

Аналіз резервістів за рівнем освіти свідчить, що майже однакова кількість осіб, запропонованих до кадрового резерву, які мають технічну, гуманітарну та економічну освіту. Зокрема осіб з гуманітарною освітою налічується 365 осіб (25,8% від загальної кількості), що на 1,6% менше порівняно з минулим роком, технічною – 335 осіб (23,7%), що на 14,5% менше, та економічною – 334 осіб (23,6%), що на 8,9% менше.

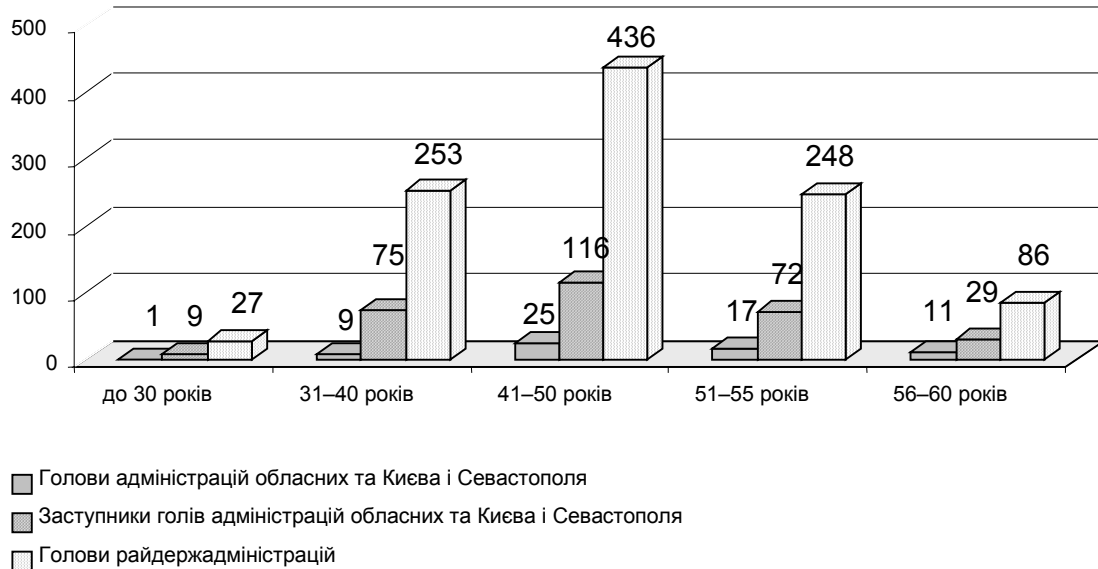


Рис. 6. Віковий склад кадрового резерву місцевих державних адміністрацій на 2012 р.

Кількість резервістів із вищою сільськогосподарською освітою на 2012 р. становить 260 осіб (18,4% від загальної кількості), тоді як у 2011 р. їх було 279 особи (18,1%). Водночас кількість осіб з юридичною освітою становить 120 осіб (8,5%), що на 9,1% менше порівняно з 2011 р. Слід відзначити, що в кадровому резерві також перебувають особи, які мають більш ніж одну вищу освіту.

Одночасно спостерігається зменшення кількості осіб, які мають освітній рівень магістра державного управління. Так, кількість магістрів державного управління становить 354 особи (25,0%), у 2011 р. – 385 осіб (25%). Науковий ступінь мають 55 резервістів (3,9%) проти 65 резервістів (4,2%) у кадровому резерві на 2011 р. (рис. 7).

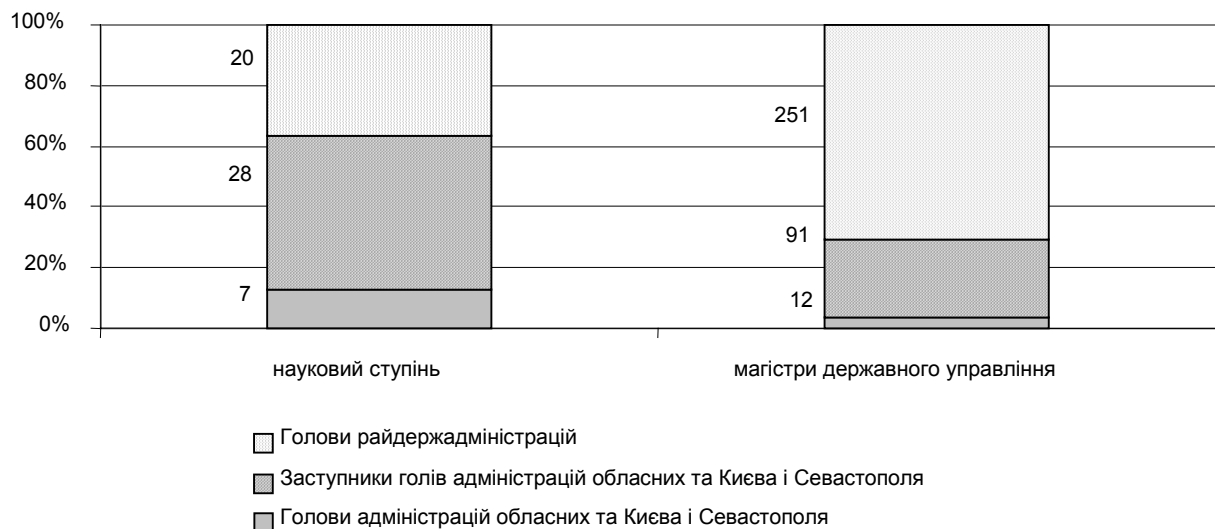


Рис. 7. Кількість резервістів з рівнем освіти магістра державного управління та таких, які мають науковий ступінь

До кадрового резерву на 2012 р. зараховано 435 керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування (30,8% від загальної кількості резервістів), що на 7,7% більше порівняно з минулим роком, 740 осіб (52,3%) – заступників керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що на 0,9% менше, ніж у минулому році, 90 осіб (6,4%) – інших державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що на 52,9% менше, ніж у минулому році, 109 осіб (7,7%) – керівників підприємств та установ, їх заступники, що на 28,8% менше, ніж минулого року. До кадрового резерву також зараховано 9 осіб (0,6%), які мають статус тимчасово непрацюючих, на 60,9% менше порівняно з минулим роком.

Аналіз складу резервістів місцевих державних адміністрацій за стажом роботи на займаних посадах свідчить про значне збіль-

шення кількості осіб, зарахованих до кадрового резерву в 2012 р., зі стажем роботи на посаді від 1 до 3 років, що становить 726 осіб, або 51,3% від загальної кількості резервістів.

Що стосується осіб зі стажем роботи на займаній посаді від 3 до 5 років, то відбулось їх суттєве зменшення, а саме: на 46,7% порівняно з 2011 р. (10 осіб).

Зменшилась кількість працюючих на займаній посаді до 1 року: із 868 осіб (56,3% від загальної кількості) у 2011 р. до 290 осіб (20,5%) у 2012 р. Також зменшилась кількість резервістів зі стажем роботи на займаній посаді 5 років і більше, а саме: у 2012 р. таких осіб включено 285 осіб (20,2% від загальної кількості), а у 2011 р. – 303 осіб (19,7%).

На рис. 8 наведено кількість резервістів за стажем роботи на займаних посадах у місцевих державних адміністрацій на 2012 р.

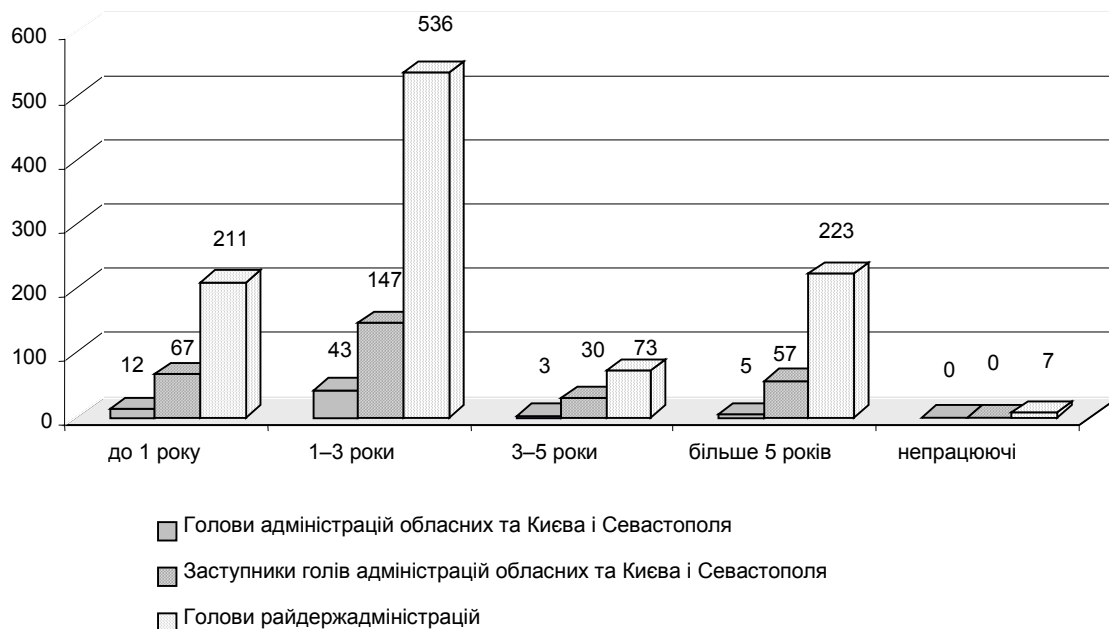


Рис. 8. Кількість резервістів за стажем роботи на займаних посадах у місцевих державних адміністрацій на 2012 р.

Аналіз поданої місцевими державними адміністраціями інформації щодо кадрового резерву свідчить про його невисоку дієвість. У 2010 та 2011 р. цей показник становив відповідно, 7,8 та 29%. Із 169 осіб, призначених на керівні посади місцевих державних адміністрацій, з кадрового резерву в 2011 р. було призначено 49 осіб (29% від загальної кількості призначених), що на 21,2% більше порівняно з 2010 р. (з 615 призначеної особи з кадрового резерву призначено 48 (7,8% від загальної кількості призначених)).

Найвищий показник дієвості кадрового резерву на зазначені посади в місцевих державних адміністраціях Херсонської (80%), Полтавської (75%), Вінницької та Волинської (по 67%), Миколаївської (60%), За-

карпатської, Луганської, Хмельницької та Чернігівської (по 50%) та Харківської (40%) областей.

На думку Ю. Шарова [11], особливу увагу слід приділяти питанням формування кадрового резерву на посади вищого корпусу державної служби. У зв'язку з цим та з метою залучення найбільш обдарованих громадян до впровадження реформ у сферах державного управління президентом України 05.04.2012 р. було видано Указ «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»» № 246/2012 [1].

Згаданим Указом визначено, що Президентський кадровий резерв формується на принципах загальнодоступності, об'єктивності, прозорості. Добір кандидатів до Пре-

зидентського кадрового резерву та внесення Президентіві України відповідних пропозицій здійснюється Комісією з питань Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" (далі – Комісія) на підставі рекомендацій Національного агентства України з питань державної служби (Нацдержслужба України). Гранична чисельність Президентського кадрового резерву становить 500 осіб. Формування Президентського кадрового резерву здійснюється поетапно, шляхом зарахування протягом п'яти років до 100 осіб щороку. В разі виникнення у Президентському кадровому резерві вакансій кількість осіб для зарахування відповідно збільшується.

Список осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву, затверджується Президентом України. Строк перебування особи у Президентському кадровому резерві становить п'ять років, крім випадків дострокового припинення перебування особи у Президентському кадровому резерві. Особа може перебувати у Президентському кадровому резерві лише один строк.

Президентський кадровий резерв формується з урахуванням квот за відповідними пріоритетними сферами державного управління, які визначаються, виходячи з потреб цих сфер у кадрах, і затверджуються Комітетом з економічних реформ до 1 березня кожного року, а добір кандидатів до Президентського кадрового резерву здійснюється на конкурсній основі.

IV. Висновки

Реформування інституту державної служби в Україні передбачає особливу увагу до питань формування та розвитку кадрового резерву. На сьогодні це питання досить чітко визначено в нормативно-правовому полі, зокрема Законі України "Про державну службу", постановах Кабінету Міністрів України від 28.02.2001 р. № 199 та від 21.02.2007 р. № 272. Разом з тим деякими керівниками ці нормативно-правові акти виконують досить формально, а у 2011 р. у багатьох центральних органах державної влади кадровий резерв взагалі не був сформований.

Одночасно Глава Української держави особисто приділяє серйозну увагу зазначеному питанню, зокрема формуванню та розвитку Президентського кадрового резерву "Нова еліта нації" для підготовки управлінської еліти відповідно до пріоритетних напрямів державного управління.

Разом з тим Національним агентством України з питань державної служби здійснюється робота щодо розробки нових інноваційних підходів роботи з кадрами та особами, зарахованими до кадрового резерву, що має включати, зокрема, комплекс заходів з підвищення рівня їх професійної компетентності.

Багато учених та дослідників зазначають, що при виборі форм і методів підвищення рівня професійної компетентності недоцільно зупинятися на чомусь одному, оскільки всі вони мають свої переваги та недоліки. Найбільш ефективними є ті навчальні програми, що передбачають поєднання різних форм і методів подання матеріалу. Їх вибір залежить від специфіки роботи слухачів, існуючих індивідуальних та корпоративних потреб, оснащення робочих місць технічними засобами і багатьох інших чинників. У зв'язку з цим актуальним є використання кращого досвіду зарубіжних країн, який було узагальнено та адаптовано до українських реалій Школою вищого корпусу, що діє при Національному агентстві України з питань державної служби

Список використаної літератури

1. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua.
2. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nads.gov.ua.
3. Понеділко В.Г. Підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів: теорія і практика (Особливості організації та методичного забезпечення навчального процесу у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів) : навчальний посібник / В.Г. Понеділко. – З. : Друкарський світ, 2007. – 294 с.
4. Веснин В.Р. Управление персоналом. Теория и практика : учебник / В.Р. Веснин. – М. : Велби : Проспект, 2007.
5. Гончарук Н.Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток / Н.Т. Гончарук – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
6. Досвід професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / [за заг. ред. Т.В. Мотренка, С.М. Серьогіна]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 235 с.
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [під ред. Ю.В. Ковбасюка]. – К. : НАДУ при Президентіві України, 2011. – Т. 6: Державна служб / [під ред. С.М. Серьогіна, В.М. Сороко]. – 2011. – 524 с.
8. Кибанов А.Я. Основы управления персоналом : учебник / А.Я. Кибанов. – М. : ИНФРА-М, 2005.
9. Крушельницька О.В. Управление персоналом : навч. посіб. / О.В. Крушельницька, Д.П. Мельничук. – К. : Кондр, 2003.
10. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нор-

мативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні / В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.

11. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / [за заг. і наук. ред. Ю.П. Шарова]. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.

Стаття надійшла до редакції 17 квітня 2012 р.

Толкованов В.В. Формирование и развитие кадрового резерва как важный элемент модернизации государственной службы

В статье рассматриваются актуальные вопросы формирования и развития кадрового элемента как составляющей модернизации государственной службы в Украине. На основе анализа соответствующих нормативно-правовых актов, лучших практик определяются основные направления и формы работы с кадрами в условиях реализации административной реформы в Украине.

Ключевые слова: *кадровый резерв, государственное управление, государственная служба, государственные служащие, административная реформа, кадровая политика, органы государственной власти.*

Tolkanov V. Formation and development of personnel reserve as an important element public service modernization

The article presents the key issues of the formation and further development of the personal reserve as a main element of the modernisation of civil service in Ukraine. The main directions and the forms of the work with the civil servants in the framework of the implementation of the administrative reform in Ukraine are pointed out on the basis of the analysis of the relevant normative acts and best practices.

Key words: *personal reserve, public administration, civil service, civil servants, administrative reform, personnel policy, state bodies.*

УДК 334

С.В. Тринчук

аспірант
Національний інститут стратегічних досліджень**ШЛЯХИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИМ ПАРТНЕРСТВОМ В УКРАЇНІ**

У статті розкрито проблеми застосування механізмів державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні. Запропоновано та охарактеризовано концептуальну модель системи управління ДПП. Розроблено пропозиції щодо забезпечення умов її упровадження.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, система управління, ДПП-проекти, механізми, державне управління, приватний бізнес.

I. Вступ

В умовах модернізації господарюючої системи в Україні наявність різних видів інфраструктурних послуг та підвищення їхньої якості в енергопостачанні, комунальному господарстві, транспорті, охороні здоров'я, освіті є життєво важливими умовами для розвитку економіки країни й гідного життя-забезпечення її громадян. Тому справедливо вважається, що інститут державно-приватного партнерства (ДПП) (англ. PPP – Private Public Partnership) як сукупність правил і технологій може бути дієвим механізмом для реалізації суспільно значущих проектів шляхом об'єднання ресурсів держави та бізнесу. Сьогодні ДПП перетворилося на міжнародний тренд. Так, якщо у 1992–2008 рр. частка Великобританії становила дві треті від усіх європейських проектів ДПП, то з 2008 р. ця частка – близько 50%. Друге місце на ринку ДПП посідає Іспанія. За нею йдуть Франція, Німеччина й Португалія. Загалом за останні 20 років на території Європи було реалізовано більше ніж 1400 проектів ДПП загальною вартістю 260 млрд євро [1].

В Україні процес формування інституту державно-приватного партнерства перебуває в початковій стадії. Прийнятий 1 липня 2010 р. Закон "Про державно-приватне партнерство" (державно-приватне партнерство в ньому визначено як співробітництво між державою Україна, АР Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та приватними партнерами, що здійснюється на основі договору) [4], так і не розпочав повномасштабно діяти в частині системного регулювання господарських відносин та застосування процедурних дій.

Вивчення невеликого досвіду реалізації угод про співробітництво на засадах ДПП в Україні дало змогу виявити ряд недоліків, що перешкоджають розвитку цього механізму, до яких можна зарахувати: відсутність кваліфіковано підготовлених проектів; недо-

статню кваліфікацію кадрів; перевагу моделі використання бюджетного фінансування; відсутність на місцях координації в діяльності міністерств і відомств, відповідальних за відповідні інвестиційні проекти. Труднощі полягають у тому, що зі зростанням ролі ДПП у розвитку країни, збільшується тягар відповідальності, що лежить на державі. Державні органи, відповідальні за розвиток ДПП, повинні мати знання й кошти, щоб забезпечити якомога кращі умови співробітництва з приватними партнерами з ДПП.

Зарубіжні й українські науковці та практики активно досліджують окремі важливі аспекти розбудови й розвитку організаційних форм приватного та державно-приватного підприємництва, формальних і неформальних інститутів, що необхідні для ефективного функціонування сучасної економічної системи. Аналізу ролі держави присвячено праці Е. Аткинсона, Д. Делмона [3], Д. Стігліца, Г. Таллоки, І. Шихати, а також доповіді Світового банку.

Різні проблеми співпраці інститутів влади і підприємництва з різних позицій проаналізовано в працях таких учених, як: М. Вілісова, С. Сулакшіна, Е. Хрустальнової, В. Якуніна (політико-правова площина); В. Варнавського, А. Воротнікова [2], Л. Єфімової, Я. Жаліло, В. Міхєєва, Т. Саннікової, Б. Столярова, К. Павлюк, С. Павлюк, [6] А. Шмарова (особливості ДПП як феномену та поняття); П. Бруссер, С. Рожкова, Л. Федулова (інвестиційні та інноваційні аспекти) тощо.

Однак поза увагою дослідників залишається питання щодо реалізації функції управління системою ДПП.

II. Постановка завдання

Мета статті – запропонувати наукові підходи до формування системи управління державно-приватним партнерством в Україні та обґрунтувати сутність її складових.

III. Результати

Цілком зрозуміло, що реалізація механізмів ДПП у різних формах (моделях) може допомогти стабілізувати негативні економічні явища й буде сприяти виходу економіки країни на етап постійного економічного зростання. Саме тому потрібна реальна підтримка ДПП органами

державної (регіональної) влади. Проте реалізація управлінських функцій повинна забезпечити як ефективне регулювання процесів розвитку ДПП, так і контроль за використанням коштів, виділених на зазначені цілі. Для цього необхідно на практиці реалізовувати принципи ефективного партнерства держави та бізнесу, а саме: чіткий розподіл фінансової й управлінської відповідальності за реалізацію ДПП-проектів у системі органів влади; застосування органами влади принципів прозорості та неупередженості щодо аналізу й оцінювання можливостей потенційних приватних партнерів; впровадження єдиного узгодженого комплексу процедур у формуванні й управлінні проектами ДПП. Необхідна адекватна викликам часу система управління, у тому числі формування нового або наділення існуючого державного органу виконавчої влади, відповідального за розвиток ДПП, відповідними повноваженнями. Крім цього, своєї реалізації чекає створення підзаконної нормативної бази й галузевих регламентів щодо реалізації проектів ДПП державними органами виконавчої влади тощо.

Практика показує, що поліпшення системи управління ДПП в Україні повинно включати формування готовності до оволодіння новими управлінськими знаннями та навичками. Тобто потрібний потужний державний сектор, що здатний освоювати нові компетенції, зокрема, в системі ДПП повинні бути менеджери, які є фахівцями не лише в створенні партнерств і управлінні мережевими партнерствами, а й володіють навичками ведення переговорів, управління контрактами, аналізу ринків.

Ефективне управління ДПП має спиратися на ряд принципів, розроблених міжнародними організаціями: 1) участь (participation) – ступінь залученості усіх зацікавлених сторін; 2) правило “доброго тону” (decency) – ступінь, до якого створення й контроль за виконанням правил здійснюються без заподіяння шкоди чи не викликаючи незадоволення з боку населення; 3) прозорість (transparency) – ступінь зрозумілості й відкритості процесу прийняття рішень; 4) підзвітність (accountability) – ступінь відповідальності політичних діячів перед суспільством за промовлене чи зроблене; 5) справедливість (fairness) – ступінь, якою вимога слідувати правилам та дотримуватись правил поширюється рівною мірою на всіх членів суспільства; 6) ефективність (efficiency) – ступінь використання обмежених людських та фінансових ресурсів без втрат, відтермінувань чи псування або без спричинення шкоди майбутнім поколінням [7, с. 15–16].

Одним із механізмів економічного розвитку, на якому акцентують увагу в довгострокових концепціях, є формування виробничих (індустріальних) кластерів. У рамках кластерних утворень з'являється можливість об'єднання підприємств із різних галузей економіки в межах єдиного виробничого ланцюга створення й просування продукту. Кла-

стерний механізм пропонується як інструмент підвищення інноваційного потенціалу української економіки. Тому значна підтримка з боку владних органів процесу стимулювання економіки створює реальні передумови до формування ефективного інструмента ДПП для реалізації проектів комплексного розвитку територій і галузей. Однак слід звернути увагу, що в цьому контексті традиційна для ДПП концесійна угода повинна замінюватись системою взаємозалежних договорів і угод, наприклад, на регіональному рівні відносини у сфері організаційної й правової структури механізму ДПП мають бути закріплені тристороннім договором участі в ДПП між комітетом виконавчої влади міста, керуючою компанією кластера й інвестором. За умови, коли кластер створено на базі технопарку, відносини між резидентами технопарку й керуючою компанією здійснюються на основі договору про експлуатацію майнового комплексу. Після закінчення строку фінансового лізингу, управляюча компанія укладає договір на експлуатацію майнового комплексу з резидентами технопарку; зобов'язання щодо обсягів, якості й строків здійснення робіт за проектом закріплюються в тристоронньому інвестиційному договорі тощо.

Що стосується організації механізмів ДПП на регіональному рівні, то варто створити окрему структуру, яка реалізує ці питання, наприклад, Агентство з питань інвестиційної політики й державно-приватного партнерства при державній адміністрації відповідного регіону. До функцій такого агентства могли б входити питання формування портфеля інвестиційних проектів, розміщення відомостей про тендери, розробка пріоритетних напрямів використання форм ДПП, пропаганда ДПП й позитивного досвіду в цій сфері, робота із замовниками проектів, ключовими інститутами в галузі ДПП, співробітництво з іншими регіонами, залучення бізнесу в обговорення питань ДПП, підтримка нормативної бази ДПП в актуальному стані тощо. Причому вся ця інформація повинна бути відкритою й доступною всім бажаючим. Розмістити її можна, приміром, на спеціальному інтернет-сайті.

Повинна бути сформована цілісна система управління ДПП, яка б включала: відділи з питань ДПП у профільних міністерствах; фінансово-економічні інститути, що забезпечують інвестування в проекти; незалежні організації, що здійснюють експертизу проектів; незалежні аудиторські компанії, що здійснюють контроль за доцільністю й раціональністю витрати коштів бюджету, а також за процесом реалізації інвестиційного проекту; керуючі компанії; галузеві й інші асоціації, фонди, об'єднання тощо.

У цьому контексті нами розроблена концептуальна модель системи управління ДПП (рис. 1), що ґрунтується на системному підході – створення трирівневої системи управління та процесному – в основі управління – процес створення та реалізації ДПП-проекту.

Організаційна структура ДПП обов'язково повинна включати створення адміністративного координатора для планування й координації відповідних ДПП-програм і ДПП-проектів у співробітництві з іншими міністерствами, урядовими структурами та органами місцевої влади. Слід зазначити, що деякі країни та приватні інвестори віддають перевагу системі "єдиного вікна" як ефективній адміністративній підтримці ДПП-проектів, а в деяких країнах створені національні підрозділи ДПП, що займаються проектами. Проте, в яких би формах вона не виявлялася, основними результатами діяльності системи управління ДПП має бути: збільшення фінансування для розвитку й підтримки інфраструктури країни, необхідної для задоволення потреб населення країни, розширення інфраструктурних мереж з метою охоплення раніше не обслуговуваних або територій, що обслуговуються слабо; підвищення ефективності й продуктивності використання державних ресурсів; зниження державних видатків на обслуговування й підтримку державних підприємств; децентралізація влади: перерозподіл ролей від держави в приватні руки тощо.

Слід зазначити, що вирішення проблеми розвитку партнерства у світовому професійному співтоваристві пов'язують зі створенням системи стандартів. Ключовими в цій системі є стандарти оцінювання ефективності виду Value for Money – Vf. Цей підхід розширює традиційні положення й вимагає модифікації інструментальних засобів оцінювання ефективності проектів у напрямі регулярного й різноманітного аналітичного діалогу користувача з боку державного замовника, пошуку та оцінювання можливих рішень у своїх взаємодіях з приватним сектором, включаючи корегування параметрів і умов партнерства аж до зміни форм взаємодій і закриття проекту. Для України характерною є ще й та обставина, що в процесі реалізації ДПП-проектів необхідно здійснювати відповідні інституціональні перетворення. Результат такої діяльності формується шляхом публічних процедур, визначає виникнення інтересу до проекту з боку інвесторів та кредиторів і, по суті, формує конкуренцію за проект.

Проекти повинні ініціюватися державою. Саме вона має встановлювати вимоги до кінцевого результату в контрактах, на відміну від свого внеску у випадку традиційних закупівель; і вона забезпечує через сумлінне управління виконання умов договору приватним партнером. При цьому в контексті здійснення інфраструктурних та інших соціально значущих проектів органи державної влади відіграють "двоюку" роль. З одного боку, усвідомлюючи неможливість ефективного втілення проекту власними силами,

вони виступають замовниками й проводять тендери на залучення приватних інвесторів. З іншого боку, органи державної влади прагнуть до створення сприятливого інвестиційного клімату, здатного забезпечити приплив коштів, виконуючи функцію регулятора на ринку ДПП.

IV. Висновки

Забезпечення високих і стійких темпів розвитку країни, досягнення стратегічних цілей державної влади неможливо без зацікавленого партнерства державних, регіональних та муніципальних органів влади із представниками приватного бізнесу. Програми, що орієнтуються тільки на використання бюджетних коштів, не дозволяють органам влади здійснювати масштабні, стратегічні проекти, що лежать в основі високої конкурентоспроможності країни. Найбільш ефективним інструментом у таких випадках є державно-приватне партнерство.

Умовами застосування ДПП по секторах інфраструктури має бути таке: формування ринку проектів ДПП має відбуватися відповідно до галузевих і регіональних стратегій розвитку, при цьому основним механізмом їхньої реалізації буде запуск тендерів на укладання контрактів ДПП та їхнє наступне виконання. Відповідальними за організацію проектів ДПП повинні стати органи державного й муніципального управління. При підготовці проектів ДПП органи влади повинні не тільки вирішувати питання процедури проведення конкурсу та визначати критерії вибору переможця, а й створювати підсистему забезпечення управління ризиками проекту в частині власних зобов'язань за контрактом. Необхідно готувати й приймати складні рішення щодо змісту формування контракту, який не завжди буває повністю типовим, організувати довгострокове економічне регулювання проекту, формувати механізми участі бюджету.

В умовах України повинна бути сформована цілісна система управління ДПП. Для цього потрібні: створення єдиної системи управління проектами ДПП, що включатиме нормативно-правове забезпечення й відповідне інституційне середовище; розробка механізмів фінансування для різних варіантів взаємодії держави й приватного капіталу, у тому числі надання державних гарантій, а також податкових пільг приватним інвесторам, що беруть участь у реалізації найважливіших проектів; серйозна боротьба із проявами корупції в органах влади; переймання державними структурами досвіду й знань для підготовки фахівців у держструктурах для роботи у сфері ДПП; належне документальне оформлення державної власності на об'єкти, передані в управління приватному капіталу; науково обґрунтований підхід при розподілі ризиків між учасниками

проекту ДПП; забезпечення державної експертизи документації, що надається потенційними приватними партнерами на предмет відповідності її реальній ситуації тощо.

Список використаної літератури

1. Бицоти Б.Б. Государственно-частное партнерство: перспектива и ретроспектива [Электронный ресурс] / Б.Б. Бицоти. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/161183.php>.
2. Воротников А. Организация управления проектами государственно-частного партнерства / А. Воротников // Государственная служба. – 2010. – № 3. – С. 12–15.
3. Делмон Д. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти / Д. Делмон. – М. : Русская версия, 2010. – 153 с.
4. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.01.2010 р. № 2404.
5. Эрназаров Т.Я. Применение системного подхода к оценке эффективности реализации ГЧП проекта / Т.Я. Эрназаров // Проблемы экономики. – 2011. – № 6. – С. 134–139.
6. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17.
7. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. – Нью-Йорк ; Женева, 2008. – 114 с.

Стаття надійшла до редакції 3 березня 2012 р.

Тринчук С.В. Пути формирования системы управления государственно-частным партнерством в Украине

В статье раскрыты проблемы применения механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Украине. Предложена и охарактеризована концептуальная модель системы управления ГЧП. Разработаны предложения относительно обеспечения условий ее внедрения.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, система управления, ГЧП-проекты, механизмы, государственное управление, частный бизнес.*

Trynchuk S. Ways of forming of control system by private public partnership are in Ukraine

In the article the problems of application of mechanisms of private public partnership (PPP) are exposed in Ukraine. Offered and described conceptual model of control system of PPP. Developed suggestion in relation to providing of terms of its introduction.

Key words: *private public partnership, control system, PPP-projects, mechanisms, state administration, private business.*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ЗАКУПІВЛЯМИ В УКРАЇНІ

Розроблено та обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення системи управління державними закупівлями в Україні, серед яких інституційно-організаційні та оперативні заходи вирішення проблем, формування державної контрактної системи. Особлива роль відводиться інноваційній компоненті планування закупівель замовниками та постачальниками.

Ключові слова: державні закупівлі, організаційно-управлінські механізми, контрактна система, закупівельна стратегія, інноваційна компонента.

I. Вступ

В умовах нестабільності розвитку господарюючої системи в Україні все більше уваги приділяється ролі державного регулювання економіки. Як показує практика, ця увага більшою мірою зосереджена навколо фінансового сектора. Проте досить серйозну роль держава має відігравати і в регулюванні реального сектора економіки. Це може виявлятися через систему державних закупівель.

Слід зазначити, що цей інструмент державного регулювання був би на сьогодні більш ефективним, якщо б були створені усталені, відрегульовані на законодавчому та організаційно-управлінському рівнях механізми. На жаль, мінлива законодавча база не дає змогу відносинам у цьому напрямі ефективно розвиватись. У зв'язку з цим питання вдосконалення системи управління державними закупівлями з метою ефективного використання бюджетних коштів, розширення можливостей для учасників і забезпечення гласності, прозорості розміщення замовлень, розвитку сумлінної конкуренції й запобігання корупції у сфері розміщення замовлень, набуває особливої гостроти в контексті політики розвитку високотехнологічних галузей національної промисловості.

Зазначені аспекти розглянуто в працях таких науковців, як О. Міняйло, О. Овсянюк, Н. Ткаченко. Проте, на жаль, в Україні й до цього часу відсутні комплексні дослідження функціонування механізму державних закупівель. Існує не так багато публікацій з цієї проблематики, які б вміщували не лише аналіз загальних тенденцій і проблеми розвитку такої системи, а й давали змогу визначитися з методологічними питаннями самого процесу держзакупівель та пов'язати його із загальностратегічними завданнями економічної політики держави, насамперед, із завданням підвищення рівня інноваційності економіки.

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення системи управління державними закупівлями в розрізі її складових.

III. Результати

Розробка нового законодавства у сфері державних закупівель постійно стоїть на порядку денному при вирішенні питань економічної політики. Неповнота й нестабільність структури чинного закону про розміщення замовлення була оцінена політичним керівництвом країни як головна причина того, що ситуація із закупівлями є непростю. Для цього потрібна, перш за все, продумана й обґрунтована концепція, на положення якої спиралося б законодавство в зазначеній сфері діяльності. Враховуючи той факт, що сьогодні сутність закупівельної діяльності описується за допомогою категорій "контракт" і "контрактні відносини", законодавство повинно враховувати існування об'єктивних закономірностей контракування.

Удосконалення системи управління державних закупівель повинно відбуватися в напрямі реалізації економічного та соціального призначення ринкового механізму розвитку національного господарства. Перш за все, необхідно створити належні економічні й правові умови, здійснити структурну перебудову виробничих галузей економіки, розвинути інститут підприємництва. Зокрема, повинні бути сформовані умови, при яких система державних закупівель буде наділена додатковою, "стимулювальною" посередницькою функцією.

Держава за допомогою ефективної закупівельної політики повинна спрямовувати бюджетні кошти в ті галузі економіки, розвиток яких відповідає національним інтересам. У цьому контексті основними принципами формування результативної системи державних закупівель повинні бути: стратегічний підхід (стратегічне мислення), що передбачає застосування цілісної стратегії

для подальшого розвитку системи закупівель, та системний підхід, спрямований на розробку всіх суттєвих складових сучасної системи закупівель, таких як: правове поле; інституційні механізми; процедурна основа; підготовлені кадри в системі закупівель; громадянське суспільство як клієнт результативної системи закупівель.

У центрі уваги реалізації зазначених принципів – формування єдиного економічного простору державних закупівель, необхідність організації дієвого і ефективного контролю, що, на нашу думку, передбачає вибудовування більш централізованої організаційної структури у сфері державних закупівель. У першу чергу йдеться про необхідність створення спеціалізованої організаційної структури, предметом діяльності якої повинні стати реалізація державної політики у сфері державних закупівель, комплексне управління системою державних замовлень.

Важливу роль у підвищенні ефективності проведення конкурсних торгів при здійсненні державних закупівель повинно відігравати сформоване з цієї метою *інституційне середовище*. При цьому заходи державного регулювання економіки, включаючи й інституційні інновації, повинні узгоджуватися як з теоретичними моделями, так із можливостями держави щодо їх реалізації. Введення норм і правил економічної поведінки без відповідних механізмів контролю сприяє, і це помітно з практики, що складається, створенню контрправил, що спонтанно формуються. У зв'язку зі складністю соціально-економічних взаємовідносин у сфері державних закупівель необхідне формування такої системи правил і процедур, що забезпечують вирішення завдань стратегії закупівель, які дадуть змогу здійснити державному замовникові об'єктивний вибір, вирішати завдання економії бюджетних коштів і сприятимуть усуненню корупції.

Повинне бути здійснено методологічне обґрунтування процедури делегування головними розпорядниками бюджетних коштів повноважень державного замовника підвідомчим одержувачам коштів бюджетів. Процес інституційного розвитку повинен

розглядатися на основі системного підходу з визначенням найважливіших елементів системи в їх належній послідовності і, крім того, включати п'ять стадій: аналіз, формулювання завдань, планування, реалізація, отримання зворотного зв'язку й оцінювання. Вивчення досвіду дослідження системи держзакупівель показує, що сьогодні цей процес перебуває на стадії аналізу проблеми, що виникають при її розробці. Тому потрібно здійснити перехід до усвідомлення і формулювання конкретних завдань її подальшого функціонування і розвитку.

У напрямі вдосконалення системи адміністративного управління пропонується створити спеціалізовану організацію у формі Державної комісії з державних закупівель, яка б входила в структуру Міністерства фінансів України. Серед повноважень комісії: 1) розробка державної політики у сфері державних закупівель; 2) перевірка контрактів на дотримання законодавства України; 3) консультативні функції. Робота такої комісії буде полягати в здійсненні аналізу практики закупівельної діяльності, що дасть змогу узагальнити українську практику закупівельної діяльності держави і сформулювати методику делегування головними розпорядниками бюджетних коштів повноважень державного замовника підвідомчим одержувачам бюджетних коштів.

Надзвичайно важливим на сьогодні є об'єктивне оцінювання стану рівня підготовки кадрів системи організації і проведення конкурсів, оскільки прийняття управлінського рішення, що не відповідає можливостям організації, може призвести до негативних наслідків. Для оцінювання кваліфікації спеціалістів, які займаються організацією конкурсних закупівель, необхідно вести статистику прийнятих рішень, оцінювати ступінь їх адекватності та ефективності.

Виходячи із ситуації, що склалася в Україні, а також у рамках здійсненого аналізу недоліків української системи державних закупівель пропонуємо низку рекомендацій, які могли б сприяти підвищенню ефективності проведення державою конкурсних торгів (табл.).

Таблиця

Рекомендації щодо вдосконалення управління державними закупівлями

№ з/п	Проблеми	Можливі шляхи вирішення
1	Відсутність чіткої державної стратегії закупівель	Розробки закупівельної стратегії, яка повинна бути: адекватно оформлена; погоджена з вищим керівництвом; регулярно аналізуватись і корегуватись, вмішувати зрозуміле формулювання стратегічної мети, кількісно виражені цілі, напрями та механізми реалізації
2	Неоднозначність тлумачення положень нормативно-правових документів	Здійснення всебічного аналізу нормативно-правової бази проведення конкурсних торгів, законодавчих тлумачень відносно принципів та процедур витрачання бюджетних коштів, за якими не передбачено укладання договорів за результатами процедур закупівель
3	Неефективність фінансових аспектів	Використання механізму консолідації замовлень. Проведення торгів із зазначенням в конкурсній документації можливого відсотка зміни обсягів закупівель

№ з/п	Проблеми	Можливі шляхи вирішення
4	Проблеми з бюджетним плануванням і контролем	Створення комплексу автоматизованих засобів для зберігання відомостей про державні закупівлі. Формування єдиного українського кодифікатора продукції, що закуповується державою. Створення системи державного оперативного моніторингу цін, у тому числі по регіонах
5	Недоступність необхідної інформації для проведення постійного макроекономічного моніторингу системи розміщення державного замовлення	Формування органами статистичного спостереження щоквартальної і публікація щорічної звітності щодо розміщення державного замовлення в розрізі окремих суб'єктів, головних розпорядників бюджетних коштів, видів продукції, що закуповується, постачальників. Формування звітності вітчизняними постачальниками, що приймають участь в міжнародних конкурсних торгах за межами України. Встановлення статистичного спостереження за державними закупівлями, які здійснюються без укладання державних контрактів
6	Неоднозначність формулювання принципів здійснення закупівель у єдиного учасника	Законодавче формулювання чітких правил віднесення обставин до надзвичайних (особливих), коли можлива закупівля в єдиного учасника
7	Порушення державними замовниками передбачених законодавством закупівельних процедур	Поширення контролю на всю систему розміщення замовлень, а не тільки на дотримання процедур
8	Відсутність експертизи продукції, що фактично постачається	Необхідність "фіксації" якості товарів і робіт, що закуповуються державою. Створення типових контрактів на всі види товарів і послуг відповідно до класифікатора продукції
9	Невміння постачальників заповнювати пакети конкурсної документації	Створення центрів з підготовки спеціалістів для системи державних закупівель. Створення бібліотеки конкурсної документації
10	Неефективність оперативних важелів впливу з боку постачальників на державних замовників	Стимулювання створення колегій постачальників, що здійснюють консультації в спірних питань, що допомагають у рішенні. Для державних і регіональних органів влади це буде одночасно засобом підвищення прозорості витрачання бюджетних коштів
11	Недостатня кількість учасників конкурсних торгів	Зняття всіх обмежень щодо залучення постачальників до участі в державних закупівлях. Полегшення доступу до інформації про торги. Упровадження заходів щодо залучення до участі в конкурсних торгах підприємств малого бізнесу за рахунок надання субконтрактів
12	Відсутність системної взаємодії	Консолідація зусиль усіх учасників державних закупівель у напрямі: визначення пріоритетів, концентрації закупівель з високою вартістю, стратегічних або чутливих до державних потреб закупівель, делегування повноважень

Цей перелік заходів на сучасному етапі розвитку системи державних закупівель в Україні міг би сприяти підвищенню ефективності конкурсних торгів і досягненню основного результату закупівельної діяльності – найповнішому задоволенню потреб платників податків у товарах, роботах і послугах кращої якості. Отже, пропонується створення так званого "наскрізного циклу" організації закупівель, аналіз і зіставлення ключових параметрів контрактів з метою забезпечення виконання публічно-правовими утвореннями покладених на них зобов'язань і підвищення якості забезпечення державних (муніципальних) потреб. Такий цикл включає стадії планування, розміщення, виконання й приймання контрактів по державних закупівлях. Ця схема передбачає більш централізоване й об'ємне планування державних закупівель, розширення засобів розміщення замовлення, врахування специфіки закупівель товарів, робіт і послуг різних видів, контроль за якістю виконання контракту.

З огляду на непросту ситуацію в країні, зумовлену впливом окремих груп та осіб на хід і результати господарських операцій, актуальним буде впровадження таких заходів протидії корупції в частині розвитку нормативно-правових основ системи державних закупівель: 1) вдосконалювання струк-

тури засобів розміщення замовлення й відмова від деяких із них, що становлять корупційну загрозу; 2) вдосконалювання механізмів формування початкової (максимальної) ціни контрактів, установлюваних замовниками, приведення їх у відповідність із ринковими цінами; 3) формування умов для обмеження можливостей замовника щодо розміщення замовлення без конкурентних процедур (у єдиного джерела).

Необхідно розробити концепцію законопроекту про створення державної контрактної системи, яка б висувала на перший план проблему якості виконання послуг і надання товарів, пропонуючи вирішити її шляхом оптимізації діяльності органів влади на стадії відбору виконавця й на стадії виконання контракту, а так само через розвиток конкуренції. У цілому, концепція державної контрактної системи покликана спростити процедуру замовлення, зробити її більш зручною для постачальників і забезпечити єдине цілісне регулювання системи державних закупівель.

В умовах гальмування процесу переходу економіки України на інноваційну модель розвитку необхідно посилити інноваційну складову державних закупівель і ефективність використання бюджетних коштів. Для цього необхідно на стадії планування й обґрунтування державного замовлення вста-

новити вимоги про підготовку всіма відомствами-замовниками довгострокових планів державних закупівель з обов'язковим включенням інноваційного компонента. Ці плани повинні розроблятися у взаємодії з учасниками ринку й проходити суспільну експертизу. Одночасно потрібно сформувати законодавчу базу, що забезпечує при укладанні державних контрактів гарантії для бізнесу в частині обов'язкової закупівлі продукції, заявленої в довгострокових планах.

IV. Висновки

Формування принципово нової системи державних закупівель об'єктивно необхідно в умовах трансформації української економіки в ринкову. Інституціональні зміни, що здійснюються в останні два десятиріччя, і формування нових пропорцій процесу розширеного суспільного відтворення стали поштовхом до кардинальної зміни всієї системи державних витрат в українській економіці. Виникла нова система – державні закупівлі і, відповідно, одна з її підсистем – фінансування державних закупівель.

Можливості ефективного застосування всього арсеналу інструментів державного регулювання ринку державних закупівель визначаються станом бюджетно-фінансової системи держави й у першу чергу її бюджетної ланки. В інтересах оптимізації системи фінансування державних закупівель доцільно вести об'єктивний і точний розрахунок ресурсної й видаткової частин консолідованого бюджету. З позицій технології формування бюджетних витрат на державні закупівлі варто перейти до програмно-цільового бюджетного фінансування, а також до фінансування, орієнтованого на результат. Це дасть змогу виявити кінцеву віддачу від витрат на задоволення державних потреб, тобто на державні закупівлі.

Таким чином, об'єктивно необхідне формування цілісного механізму управління

державними закупівлями, процедури, що детально регулює розміщення замовлень, ціноутворення, фінансування, контролю за виконанням державних контрактів. Дієвість такого механізму повинна забезпечуватися єдністю нормативно-правової бази, прозорістю й регламентацією закупівельних процедур, підвищенням конкуренції при розміщенні державних замовлень, оптимізацією системи фінансування державних закупівель, суворою звітністю державних замовників і контролем за їхньою діяльністю. Функціонування такого комплексного механізму повинне в остаточному підсумку забезпечувати всебічне задоволення державних потреб при раціональному використанні бюджетних засобів і інших фінансових державних ресурсів. У способах, що формуються, економічного забезпечення держави система закупівель продукції для державних потреб і підсистема її фінансування повинні бути якісно й кількісно визначені.

Список використаної літератури

1. Міняйло О.І. Організаційно-економічні заходи здійснення державних закупівель / О.І. Міняйло // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2009. – № 2. – С. 46–54.
2. Овсянюк О. Компаративний аналіз системи державних закупівель країн Європейського Союзу / О. Овсянюк // Наукові Записки. – 2005. – Вип. 14. – С. 14–18.
3. Ткаченко Н.Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
4. Шатковський О. Особливості використання електронних технологій на ринку державних закупівель Європейського Союзу / О. Шатковський // Державні закупівлі України. – 2004. – № 4. – С. 20–22.

Стаття надійшла до редакції 3 березня 2012 р.

Харченко Г.А. Пути усовершенствования управления государственными закупками в Украине

Разработаны и обоснованы предложения относительно усовершенствования системы управления государственными закупками в Украине, среди которых институционально-организационные и оперативные мероприятия решения проблем, формирование государственной контрактной системы. Особенная роль отводится инновационному компоненту планирования закупок заказчиками и поставщиками.

Ключевые слова: государственные закупки, организационно-управленческие механизмы, контрактная система, закупочная стратегия, инновационный компонент.

Kharchenko G. Ways of improvement of management public purchasing are in Ukraine

It is developed and grounded suggestion in relation to the improvement of control system public purchasing in Ukraine, among which institutional and organizational and operative measures of decision of problems, forming of the state contract system. Osoblva a role is taken to innovative component of planning of purchases customers and suppliers.

Key word: public purchasing, organizational-administrative mechanisms, contract system, purchase strategy, innovative component.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.01:328.18

О.А. Бажинова

аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентіві України

КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ГРОМАДСЬКОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

У статті проаналізовано досвід розвинутих країн світу в питаннях комунікаційної взаємодії органів державної влади та громадськості. Розглянуто деякі особливості зарубіжного досвіду. Звернено увагу на можливість використання цього досвіду для Української держави.

Ключові слова: комунікація, зв'язки з громадськістю, взаємовідносини між публічною владою та громадськістю.

I. Вступ

Європейська інтеграція як демократична відповідь на виклик глобалізаційної доби посилює активізацію діалогу суспільства і влади, парламентів і структур громадянського суспільства.

Платформою такого діалогу в країнах Європи є організаційно-правова спроможність інститутів громадянського суспільства до артикуляції соціальних інтересів, їх просування та захисту. При цьому успіх діалогу в окремих країнах безпосередньо залежить від спільних дій органів державної влади й об'єднань громадян та їх готовності до співробітництва. Тим більше, що громадські об'єднання здійснюють реальний вплив на державну політику та привносять плюралістичні й демократичні ідеї, уособлюючи весь спектр думок, що генеруються у громадянському суспільстві [1, с. 7].

Отже, в умовах демократії конструктивна співпраця суспільства та влади дає змогу мобілізувати соціальні ресурси для вирішення суспільно значущих проблем у загальнодержавному масштабі.

Проблема комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості знайшла своє відображення в дослідженнях багатьох вчених. Так, у працях Н. Нижник і В. Голуб аналізується взаємодія гілок влади між собою, В. Візхир і Н. Ковалішина – взаємодія однієї з гілок влади з громадськими організаціями з деяких аспектів, В. Черепанова та В. Єлагіна – взаємодія державних органів і структур громадянського суспільст-

ва у вирішенні окремих питань. В. Жуків, В. Скуратівський та І. Дубровський розглядають тритартизм, тобто взаємодію профспілок, підприємців та органів влади. У свою чергу, О. Якубовський і Т. Бутирська характеризують процес взаємодії державної влади та громадянського суспільства з позицій системного підходу. Однак, на наш погляд, ще недостатньо уваги приділяється дослідниками проблемам вивчення зарубіжного досвіду взаємодії органів влади з громадськістю.

II. Постановка завдання

Метою статті є спроба проаналізувати досвід розвинутих країн світу в питаннях організації комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю та можливості імплементації цього досвіду для України.

III. Результати

У сучасних умовах співпраця держави та громадянського суспільства перестала бути виключно завданням національного рівня. До цього процесу активно долучаються й міжнародні організації, що не тільки сприяє посиленню соціального діалогу в окремих державах, а й дає змогу розбудовувати стабільні відносини між державами на єдиних ціннісних засадах: захисту прав людини, верховенства права та демократії.

У свою чергу, це зумовлює активізацію діалогу влади та громадських організацій, підвищує його якість, ефективність взаємодії сторін, результативність співпраці та характер досягнутих домовленостей, що сприяє зміцненню потенціалу консенсусної демократії і солідарних засад соціального розвитку.

У цьому контексті важливим чинником побудови нової держави, заснованої на демократичних цінностях, у період трансформаційних процесів, особливо під час переходу від тоталітарної форми правління до демократії, є вивчення та впровадження ефективних моделей зарубіжного досвіду. Це допомагає уникнути як небажаних наслідків, так і змарнування часу на розробку того, що вже існує та працює у світі.

Як зазначає український дослідник В. Новак, міжнародний досвід налагодження соціального діалогу між органами державної влади та громадськими об'єднаннями має допомогти Українській державі визначити основні принципи демократії, що сприятиме вдосконаленню шляхів розвитку соціального діалогу [2, с. 360–361].

При цьому слід мати на увазі, що, як стверджує українська дослідниця М. Лендшел, “тривале знаходження України на стадії інституалізації демократії, зокрема, порівняно з подібними феноменами в сусідніх державах, сприятиме доповненню гами цих казуальних зв'язків. Тим більше, що в Україні існують відмінності між інституційними формами та процесуальними взірцями розпорядження владою не лише в різних регіонах, але й територіальних громадах, про що свідчать різні результати виборів до органів влади, дані соціологічних опитувань, якісний і кількісний аналіз діяльності органів влади, стан громадянського суспільства, характеристики політичної культури. Оскільки достатньо очевидно, що політична стабільність у державі, консолідація владного режиму не можуть бути забезпечені лише змінами на рівні національного центру, нагальною справою для дослідників є формування моделей організації та розпорядження публічною владою на місцях, де цей інститут слугує лакмусовим папірцем рівня демократії в суспільстві в цілому, з іншого боку, оцінка громадянами діяльності місцевих політичних еліт сприяє чи, навпаки, перешкоджає легітимізації режиму, так само, як і форми політичної участі у вирішенні локальних проблем, які вони обирають” [3, с. 12].

Українська дослідниця О. Крутії підкреслює, що “сучасне суспільство вимагає від влади таких якостей, як відкритість, прозорість, поінформованість, наявність ефективно функціонуючого зворотного зв'язку. Такі характеристики органів влади як публічних організацій можливо забезпечити лише шляхом застосування діалогових форм управління, що можуть бути здійснені у формах публічного менеджменту, в різних моделях соціального партнерства: 1) як тристороння взаємодія влади, бізнесу та громадськості (трипартизму); 2) як будь-які варіанти двосторонньої взаємодії влади та громадськості; 3) як безпосередня взаємо-

дія місцевих державних організацій з органами місцевого самоврядування. Ефективність діалогових форм управління може бути значно підвищена, якщо застосовувати вітчизняний і закордонний досвід використання різних форм управління публічними організаціями” [4, с. 118–119].

Для України на сучасному етапі побудови її системи державного управління на нових, демократичних засадах важливим є використання кращих практик і моделей із зарубіжного досвіду. Урахування тих самих проблем і перешкод, з якими стикалися країни, що вже пройшли зазначений етап, допоможе Україні запобігти небажаним наслідкам у становленні та зміцненні ефективної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Багато розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів публічної влади з громадськістю, використовують різноманітні технології та методи організації цього процесу.

Розглянемо деякі аспекти цього досвіду та його можливість використання в Україні. Логічним було б вивчати це питання в контексті досвіду тих країн, котрі мають значний дослідження побудови демократичних суспільств. Корисним, на наш погляд, було б вивчення досвіду таких країн, як Франція, Канада та Швеція. Чому саме ці країни? Вибір Франції зумовлений тим, що ця країна визнана одним зі світових лідерів демократії. Це також країна, яка має досить багато спільних рис з Україною та її системою державного управління. Перші реформи в незалежній Україні базувалися саме на досвіді цієї країни. Канада та Швеція – взірці використання ефективної моделі взаємодії органів влади з громадськістю.

Як зазначає українська дослідниця О. Бабінова, досвід зазначених країн був не тільки позитивним, а й негативним, тому що під час упровадження та вдосконалення методик залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми, і невдачі [1, с. 83–84].

Причини, що зумовлюють залучення громадськості до діяльності влади, мають політично-адміністративний характер. Це порушує класичну проблему зв'язку між процесом вироблення політики та процесом надання послуг. Здатність влади визначати стратегічні орієнтири щодо співпраці з громадськістю знаходиться в центрі структурних перетворень.

У цьому контексті цікавим є досвід Франції щодо укладання контрактів у сфері надання послуг населенню.

Реформа структури французької адміністрації, яка почалася 23.02.1989 р. зі створення так званих “центрів відповідальності”, розвивалась у двох напрямках: залучення та участь громадськості та “контрактування” як

форма партнерства громадськості й влади. Законодавство щодо здійснення цієї реформи передбачало, що керівники зазначених центрів повинні об'єднати політику на національному рівні з особливостями регіонів за постійної участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність і здійснення реформи [5]. «З технічної точки зору, засновуючи "центри відповідальності", необхідно було складати договірні угоди як між центральними органами влади і приєднаними до них центральними урядовими агентствами, так і між цими агентствами та Міністерством державної служби і бюджету Франції. При нагоді ці документи були доповнені відповідно до контрактів із щорічними цілями, наприклад у межах Міністерства суспільних справ. У таких випадках зазначені угоди нагадували список дій, які сторона, що їх підписала, погоджується виконувати протягом наступного року. Повноваження та відповідальність у цих угодах були розміщені в ієрархічній послідовності, яка йде від директора до керівників департаментів, і потім – від керівників департаментів до начальників відділів. Ця діяльність перш за все почалась зі встановлення та розробки відповідної національної політики» [6, с. 116].

Французький дослідник М. Пошар підкреслює, що станом на 01.01.1994 р. у Франції було 207 центрів відповідальності, якими було охоплено майже 100 тис. державних службовців. Створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами [7, с. 54]. Він також наводить такі основні, на його погляд, переваги та недоліки реформи: «Цей процес супроводжувався переформулюванням фундаментальних і виробленням нових принципів державного управління, таких як спрощення процедур, прозорість, інформування громадськості та потреба вдосконалення процедури реагування на потреби громадян при наданні послуг. Перевагами цього підходу були:

- об'єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;
 - стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;
 - модернізація методів управління людськими ресурсами;
 - оцінка державної політики.
- Недоліками цього підходу були:
- ускладнення бюджетних процедур;
 - адміністративний контроль» [7, с. 53].

У цьому сенсі ми погоджуємося з точкою зору О. Бабінової, що з погляду на здійснення державної політики, досвід Франції щодо контрактів заслуговує на увагу у зв'язку з тим, що так зване "контрактування" було розроблено як інструмент координації між органами влади центрального і місцево-

го рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість [1, с. 85–87].

Участь громадськості у Франції також використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики. Такий приклад наявний при передачі повноважень щодо професійного навчання молоді з центрального рівня на місцевий та ін.

Досвід Франції у сфері укладання контрактів з представниками громадськості та громадськими об'єднаннями на спільне надання послуг свідчить, що цей напрям спільної діяльності громадськості і влади може бути досить ефективним. Це також є важливим елементом координації між органами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню.

Цікавим для України є досвід Канади. Починаючи з 2004 р., у Канаді діє "Комунікативна політика Уряду Канади". Згідно з цим стратегічним документом, Уряд зобов'язаний "пояснювати свою політику та рішення, інформувати суспільство про пріоритети, визначені для країни". Відповідно до Комунікативної політики, урядова інформація повинна бути широко доступна в суспільстві, для спілкування з канадцами повинні застосовуватися всі форми комунікації. Інформація про урядові рішення, програми, послуги та ініціативи повинна бути чіткою, зрозумілою, об'єктивною, легкою для розуміння та корисною, для чого в комунікаціях з населенням має вживатися проста мова.

Слід також зазначити, що кожен проект нормативно-правового акта в Канаді подається на розгляд Уряду разом з комунікативним планом.

Цей план готується за встановленим зразком комунікативним підрозділом міністерства за результатами консультацій з розробниками проекту нормативно-правового акта. Взаємодія між розробниками проекту акта та комунікативним підрозділом повинна відбуватися ще з початку процесу розроблення акта для того, щоб забезпечити:

- урахування порад по комунікаціях на всіх етапах розроблення проекту акта;
- залучення (у разі необхідності) спеціалістів комунікативного підрозділу до участі у міжвідомчих заходах;
- розроблення плану стратегічних комунікацій паралельно з процесом розроблення проекту акта.

У Швеції всі органи влади як на державному, так і на місцевому рівні практикують стратегічну комунікацію. Основні засади реалізації комунікативної політики органами державної влади закріплені рішеннями відповідних органів.

Зокрема, комунікативна політика м. Стокгольм передбачає, що комунікативна діяльність повинна бути спланованою, продуманою, правдивою, адаптованою для всіх цільових груп, здійснюватися всіма працівниками муніципалітету та підлягати моніторингу. Основна мета комунікації – створення довірчих відносин із зацікавленими сторонами.

Ключове повідомлення, що поширюється муніципалітетом Стокгольма таке: “Муніципалітет Стокгольма всіма своїми заходами перетворює столицю у місто, приваблює для проживання та праці, відвідування гостями, яким захочеться повернутися сюди ще не раз”.

Також передбачено використання всіма установами муніципалітету під час виготовлення презентаційної продукції єдиного графічного стилю.

Основною метою комунікативної платформи податкової служби Швеції є створення позитивного іміджу служби з метою стимулювання громадян до сплати податків. Основними напрямками комунікативної роботи визначено: активні контакти із ЗМІ; спрощені бланки звітності; поширення зрозумілої інформації; автоматизація спілкування та звітування (інтернет, автоматична телефонна служба тощо); єдиний графічний стиль; зрозуміла мова; професійний контроль за податковими деклараціями; однорідна організація; доброзичливе ставлення персоналу [8].

Важливою формою взаємодії органів публічної влади та громадськості є партнерство, яке виступає як форма соціального діалогу і є, насамперед, процесом взаємодії, в ході якого його суб'єкти обмінюються своїми поглядами, думками і прагненнями.

Інформування – це перша і найбільш “м'яка” форма соціального діалогу. Вироблення спільних рішень укладання взаємних зобов'язань, інакше кажучи, ведення колективних переговорів і підписання колективних договорів (угод) можна віднести до “жорстких” форм соціального діалогу. Його цінністю є те, що домовленості, досягнуті сторонами шляхом вироблення компромісу, сприймаються сторонами як продукт їхньої власної діяльності. Тобто і “законодавцями”, і “виконавцями” є ті самі актори, а отже, прийняті ними рішення базуються на реальних можливостях сторін, що саме по собі повинно знімати з порядку денного свідоме невиконання досягнутих положень. Саме тому не можна “нав'язати” соціальний діалог “згори”, а якщо державі вдається наполягти на своєму, в такому разі ми маємо справу не з діалогом, а з чимось іншим.

Якщо говорити про можливість виникнення й ведення інституціонального соціального діалогу в Україні, то потрібно забезпечити відповідні умови його організації,

окреслити способи функціонування та очікувані результати. Зокрема, необхідно підготувати нормативно-правову базу, бо діалог повинен відбуватися на підставі законодавчих актів, і в ньому не повинна домінувати неформалізована практика, що реалізується виключно або залежно від сили волі сторін, зокрема урядової сторони. Потрібно також визначити, чи результати консультацій або процесу формування суспільної думки повинні мати силу закону або ж мають виконувати завдання оприлюднення думки під час дискусії.

Політичними підставами діалогу повинні бути рівноправність і свобода суб'єктів. Сторони – учасники діалогу мають бути автономними, і потрібно позбутися ієрархічного підпорядкування або політичних домовленостей, які можуть обмежувати можливості артикуляції або неоголошеності сторін. У такому разі соціальним підґрунтям діалогу повинна стати можливість контролювання процесу спілкування між сторонами діалогу з боку суспільства. Це потребує прийняття рішення щодо того, який характер має бути в участі – відкритий чи регламентований, і якою мірою. Потрібно прагнути, щоб діалог охоплював усіх соціальних суб'єктів, значущих з погляду його предмета, що має наслідком устанавлення і дотримання критеріїв репрезентативності (представленості) учасників діалогу (або претендентів на участь).

Досвід зазначених вище країн доводить, що необхідною умовою ефективною та прозорою діяльністю влади є її тісна взаємодія з громадськістю, але враховуючи те, що таким чином громадськість отримує реальну владу, стає її джерелом, органи влади не завжди охоче йдуть на реалізацію співпраці з населенням, зводячи її демократичні механізми до суто формальних речей. Розглянуті вище країни вже пройшли вказаний етап, їх населення має реальні важелі впливу на владу і припинити цей процес вже неможливо тому, що як тільки громадськість починає відчувати себе творцем своєї долі, вона вже ніколи й нікому не віддасть право формувати своє життя.

Певний досвід проведення реформ, спрямованих на налагодження діалогу між центральною, місцевою владою та місцевим самоврядуванням, нагромаджено у країнах колишнього соціалістичного “табору”, зокрема у Польщі, Східній Німеччині, Чехії, Угорщині. Незважаючи на певні труднощі, специфіку реформ у кожній з названих країн, на низку помилок (наприклад, у Східній Німеччині було прискорення темпів реформування та перебільшення ініціативи центральних органів влади), загалом вдалося створити чітко функціонуючу систему місцевої влади, побудовану на демократичних засадах.

У зарубіжних країнах можна виділити чотири моделі взаємодії. Перша спирається на концентрацію функцій у руках виконавчої влади, політичної за природою (так у Франції мер є головою спільноти; в США – головною є модель сильного мера, у ФРН бургомістр є головою спільноти). Друга модель характеризується концентрацією функцій на користь виконавчої влади, управлінською за природою. За третьою моделлю відбувається концентрація на користь колегіальної влади – представницької та виконавчої. Четверту модель характеризує концентрація на користь колегіальної виконавчої влади.

IV. Висновки

Таким чином, на основі аналізу особливостей взаємозв'язку влади та місцевого самоврядування в сучасних зарубіжних країнах можна відзначити певну тенденцію зближення на практиці різних систем місцевого управління. Це пов'язано, по-перше, з тим, що вони мають єдині принципи існування, а саме: формування місцевих представницьких органів на основі вільних виборів, що надає їм значної легітимності; по-друге, необхідність вирішувати одні й ті самі або подібні проблеми місцевого рівня, підштовхує місцеву та регіональну владу до співробітництва в правовій сфері та до обміну досвідом. Цей процес неможливий без застосування діалогічних форм управління.

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що діалогічні форми управління є одним із провідних, пріоритетних напрямів реформування організації державного управління в зарубіжних країнах, що є важливим для використання цього досвіду в сучасній Україні. Реалізація цих форм комплексно забезпечує таке його функціонування, яке відповідає засадам успіш-

ної побудови громадянського суспільства на всіх рівнях державного управління

Список використаної літератури

1. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / О. Бабінова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [голов. ред. С.М. Серьогін]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. – 2005. – № 1 (19). – С. 83–90.
2. Новак В. Неурядові організації або соціальне партнерство між державою і громадянським суспільством: зарубіжний досвід / В. Новак // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 359–364.
3. Лендъел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : [монографія] / М.О. Лендъел. – Ужгород : Мистецька лінія, 2011. – 688 с.
4. Крутій О.М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія / О.М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Marictr", 2008. – 236 с.
5. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / Edited by LucRouban. – IOSPress, Ohmsha, 1997. – 237 p.
6. Nicole de Montricher. Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France // Citizens and the new Governance. – Netherlands, 1999. – 239 p.
7. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Л. : Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.
8. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / [за заг. ред. к. держ. упр. Н.К. Дніпренко]. – К. : Вістка, 2008. – 164 с.

Стаття надійшла до редакції 3 березня 2012 р.

Бажинова Е.А. Коммуникационное взаимодействие органов государственной власти и общественности: зарубежный опыт и Украина

В статье анализируется опыт развитых стран мира в вопросах коммуникационного взаимодействия органов государственной власти и общественности. Рассматриваются некоторые особенности опыта зарубежных стран. Обращается внимание на возможность использования этого опыта в Украине.

Ключевые слова: коммуникация, связи с общественностью, взаимоотношения между публичной властью и общественностью.

Bazhinova E. Communicative interaction of the state authorities and public: world experience and Ukraine

The article analyses experience of developed countries of the world in the sphere of communicative interaction of the state authorities and public. Some peculiarities of the world experience are examined. Possibility of this experience implementation in Ukraine is under consideration.

Key words: communication, public relations, relationship between public authorities and public.

УДК 352.9

С.В. Волик

здобувач
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентіві України**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ
ЯК ЗАПОРУКА СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ**

Розглянуто необхідність удосконалення механізмів державного управління розвитком регіонів України на прикладі країн світової спільноти.

Ключові слова: *регіон, забезпечення стійкого розвитку, механізми регулювання регіонального ринку.*

I. Вступ

Успішність здійснення соціально-економічних перетворень в Україні залежить від раціонального поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами й особливостями регіонів. Євроінтеграційний курс України, входження нашої країни в європейську структуру потребує створення й реалізації такої моделі відносин з регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу (ЄС). Це підвищує вимоги до конкурентоспроможності регіонів в умовах ринкової економіки та висуває нові стандарти щодо регіонального управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – розробити наукове обґрунтування щодо реалізації схеми стійкого розвитку регіонів України і вирівнювання їх дисбалансів на прикладі закордонного досвіду.

III. Результати

Серед публікацій вітчизняних дослідників державного управління регіональними процесами найбільш вагомими є праці О. Амосова, О. Амоші, З. Варналія, О. Власюка, Л. Воротиної, Б. Данилишина, Е. Лібанової, В. Мамонової, С. Мочерного, Г. Одінцової, С. Чистова, А. Шегди та ін. У них всебічно розглядаються актуальні питання удосконалення механізмів державного управління на рівні регіону, децентралізації влади, розширення повноважень регіонів у сучасних умовах.

Пошуки вирішення проблем щодо регіональних витоків у сфері державного управління містять наукові праці зарубіжних учених Х. Амстронга, С. Васькова, А. Вебера, П. Друкера, І. Ізарда, Дж. Кейнса, Е. Маркузена, А. Маршалова, Т. Морозової та ін.

Проте ще багато питань залишаються малодослідженими і потребують певної деталізації.

Формування ринкових основ господарського життя в Україні вимагає створення таких умов господарювання на місцевому та регіональному рівнях, які б сприяли сталому розвитку як держави в цілому, так і окремих її регіонів.

Різні підходи й аспекти досліджень регіонального господарства єдині в тому, що під регіоном розуміється досить самостійний об'єкт управління. Регіон є цілісною соціально-економічною системою зі своїми структурою, функціями, зв'язками із зовнішнім середовищем, історією, культурою, умовами життя населення, і його ефективне управління неможливе без урахування всього комплексу чинників розвитку [4].

Безумовними специфічними характеристиками регіону як особливої соціально-економічної системи є: географічні (розташування, величина території та кількість населення); виробничо-функціональні (специфіка переважаючих видів діяльності); містобудівні (характер забудови об'єктів виробничої діяльності, житла й обслуговування); соціальні (норми спілкування, поведінки).

Наведені положення характеризують регіон як досить самостійну економічну систему, здатну забезпечити відповідні механізми сталого розвитку.

Регіональна економічна система – це особлива територіальна єдність всіх елементів: виробничих (промисловість і сільське господарство), інфраструктурних (зв'язок, комунікації, транспорт) і соціальних (освіта, охорона здоров'я, наука, фізична культура, спорт тощо) [7].

Економічна неефективність функціонування регіональної системи виявляється в порушенні відтворювальних економічних, соціальних і природних пропорцій, що призводить до депресивності регіону. Протягом тривалого часу проблема підтримки таких регіонів вирішувалась на основі трансферів, субсидій та субвенцій, що надходили із центру, але можливості державної допомоги обмежені. Тому є нагальним питання щодо пошуку механізмів і шляхів стійкого і цивілі-

зованого розвитку регіону – суб'єкта держави. Під забезпеченням стійкого розвитку слід розуміти як активізацію внутрішніх джерел отримання необхідних для регіону економічних, фінансових ресурсів, так і створення державними органами влади умов, що сприяють фінансовій стійкості регіональної економіки та її самозабезпеченню на основі кращого використання власних можливостей [3].

Адаптація господарських регіональних систем до нових умов господарювання, подолання кризових явищ у кожній з них є основою соціально-економічного зростання всього регіону. Реалізація цих процесів можлива тільки на основі системного підходу до управління складними економічними об'єктами, формування середньострокових програм розвитку.

Трансформації зазнає також організаційно-функціональна структура органів управління всіх рівнів, в тому числі й регіонального. Регіональні інститути управління економічною діяльністю є активною перетворювальною силою динамічного розвитку соціально-економічної системи території.

Як на об'єкт державного управління, на регіон впливають державні органи влади, які співіснують з регіоном в єдиному законодавчому середовищі: розпорядження державною власністю та фінансами; податкового адміністрування; соціального забезпечення; безпеки та правопорядку (прокуратура, суд, правоохоронні та військові структури, митний контроль) тощо.

Самостійність регіону як суб'єкта самоврядування визначається тим, що в ньому здійснюються повні цикли відтворення населення і трудових ресурсів, основних і оборотних фондів, грошового обігу, тобто реалізується весь комплекс відносин з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних, фінансових і духовних благ.

До повноважень регіону, що свідчать про його самостійну роль у вирішенні низки ключових економічних питань, належать: планування, фінансування, кредитування соціальної сфери, підготовка та раціональне використання трудових ресурсів і природного комплексу відповідно до регіональної спеціалізації та участі в територіальному поділі праці. Закріплення регіону як суб'єкта самоврядування на рівні власної життєдіяльності в межах визначеної компетенції закріплено законодавством про розмежування повноважень між суб'єктами і центром [1].

Об'єктивною основою регіонального управління є необхідність функціонування адміністративно-територіальних органів, що забезпечують координацію всіх елементів господарської діяльності та соціального життя. Система управління регіоном є суку-

пністю державних, суспільних та господарських суб'єктів управління, об'єднаних механізмом взаємодії і функціонування в зовнішньому середовищі [8]. Ця система відчуває на собі зовнішній правовий, економічний і загальний регулювальний вплив, який забезпечує вирішення внутрішніх проблем, пов'язаних з використанням територіальних ресурсів, з комплексом соціально-економічних завдань.

Система органів управління територіальним розвитком представлена державними органами управління, органами управління регіонів і муніципальними органами. Регіональний господарський механізм представлений адміністративними, економічними методами регулювання та регіональними цільовими програмами.

Система державного управління регіоном включає повний перелік основних функцій регулювання діяльності великої соціально-економічної системи. Державне управління регіоном – це цілісна система, в яку входять цілі, завдання, функції, інформація, кадри, органи, методи, процеси, техніка і технологія управління як елементи цієї системи [6].

При цьому цільова орієнтація регіонального управління повинна враховувати специфіку його соціально-економічного становища. Тому соціально-економічні процеси, що протікають в регіоні і вимагають управління, повинні відповідати інтересам вирішення завдань, притаманних конкретному територіальному утворенню.

Економічною основою системи регіонального управління виступає забезпеченість кожного рівня територіальної влади (аж до сільських поселень) певною економічною базою (право на використання землі, природних ресурсів, інших визначених об'єктів і територій, права податків і зборів тощо). Маючи у своєму розпорядженні економічні ресурси та адміністративні повноваження, органи територіального управління повинні їх використовувати для ефективного управління відтворювальними процесами. Можливість ефективного використання наявних ресурсів може бути реалізована лише за умови застосування дієвих методів управління.

Згідно із законом нерівномірності світового економічного розвитку, існує суттєвий зв'язок між загальним поступальним розвитком окремих країн і регіонів світового господарства та нерівномірним прогресом окремих елементів системи продуктивних сил та відносин економічної власності в межах інших країн, їх окремих регіонів.

Більшість країн світу у своєму соціально-економічному поступі також стикаються з проблемою нерівномірності розвитку регіонів. Гострота сприйняття цієї проблеми зна-

чною мірою визначається рівнем економічного розвитку країни. Об'єднання країн Європи більш яскраво висвітлює відставання економічного розвитку окремих регіонів менш розвинутих країн (Греції, Португалії, Польщі, Словаччини) при порівнянні із загальноєвропейськими показниками. Для підвищення політичної стабільності суспільства, надання сталості розвитку економіки та підвищення її конкурентоспроможності на світовому рівні розробляються та реалізуються програми вирівнювання міжрегіональних розбіжностей.

Для вирішення проблем відсталіх територій у багатьох країнах застосовуються три варіанти заходів (із множиною підваріантів і механізмів реалізації в кожному з них): згладжування або вирівнювання умов; реалізація соціально-економічних програм; особливі бюджетні режими.

Програми, що розробляються в країнах ЄС, і діяльність Комісій ЄС та національних урядів країн-членів щодо їх реалізації мають комплексний характер. На конкретних територіях можуть реалізовуватися декілька програм, найбільш яскравий приклад – нові землі Німеччини або європейські міста зі старою промисловістю.

Для розвитку “депресивних” територій у багатьох країнах застосовуються трансфертні системи, що допомагають вирішувати завдання щодо згладжування бюджетних розходжень, тобто забезпечення збалансованості податкового потенціалу окремих регіонів щодо їхніх потреб у фінансових ресурсах.

Для визначення розміру трансферту в більшості країн застосовують розрахункові формули, в яких використовуються індикатори бюджетних потреб: чисельність населення, специфічні показники відсталості або депресивного стану економіки регіону, середньодушовий прибуток, питома вага населення, що живе за межею бідності, тощо.

Досвід застосування трансфертів достатньо великий. В Японії та Індії трансферти використовуються для підвищення загальних можливостей місцевих бюджетів, у Португалії – для розподілу засобів інвестиційного фонду муніципалітетів, у Німеччині для нових східних земель сформований додатковий окремий фонд “Федеральні додаткові відрахування”.

Практика використання цільових трансфертів для вирішення регіональних проблем поширена у Великій Британії й у США, де в окремі періоди кількість спеціальних трансфертів сягала понад 500. Важливе місце займають програми медичної допомоги малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, програма будівництва автомобільних доріг між штатами США (трансферти покрили 90% її витрат).

Механізм трансфертів застосовується й у країнах Європейського Союзу (ЄС), ресурси для цього акумулюються і розподіляються через спеціально створені фонди, комітети, Європейський інвестиційний банк. Кошти спрямовувалися на підвищення економічного стимулювання розвитку відсталіх регіонів і галузей, на вирішення гострих соціально-економічних проблем.

Згладжування негативних наслідків промислової політики в умовах розширення ЄС здійснюється у формі спеціальних заходів щодо регіонального розвитку, але орієнтовані вони насамперед на вирішення проблем низки галузей (сталеливарної, суднобудівної, текстильної).

Комплексним є також підхід до стимулювання розвитку сільських територій, реформування аграрної політики й перебудови структур у сільському господарстві та лісовій промисловості.

У 1992 р. створено Фонд інтеграції для підтримки чотирьох найбідніших країн ЄС (Іспанії, Португалії, Греції, Ірландії), який підтримує проекти у сфері інфраструктури й екології, що мають інтерес для Співдружності в цілому [2].

Заходи, спрямовані на вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, здійснюються і в країнах Центральної та Східної Європи.

У низці країн для інтенсифікації розвитку відсталіх територій і для надання стимулу економіці в цілому в деяких регіонах встановлюються особливі бюджетні режими, основні напрями застосування яких – надання розширених повноважень місцевій владі з оподаткування та фінансування витрат, пільгові умови розподілу прибутків від зборів загальнодержавних податків. У практиці інших країн регіонам особливі бюджетні режими надавалися для вирішення політичних суперечностей або економічних проблем. Проте кількість регіонів, що знаходяться в таких умовах, є обмеженою, адже з уведенням особливого режиму зростає сфера державного макроекономічного регулювання, виникає загроза незбалансованості бюджетної системи.

У сучасній Європі найбільший розвиток, фінансову й інституціональну підтримку одержала міжрегіональна інтеграція в межах окремих регіонів різних держав, але Україні наголос слід робити на розвитку інтеграційних зв'язків усередині держави.

Таким чином, історія розвитку сучасних найрозвинутіших держав світу свідчить, що їхня могутність базується на виваженій, економічно та соціально ефективній регіональній політиці. При цьому регіональна політика розглядалася як складова загальнодержавної політики: держава регулювала ті регіональні проблеми, які були не під силу

окремим регіонам, або проблеми міжрегіонального значення, залишаючи за собою право управління найголовнішими галузями господарства (енергетика, магістральні комунікації).

У 60-х рр. XX ст. на Заході значного поширення набуло довгострокове прогнозування економічного розвитку, що відкрило урядам країн перспективи з узгодження загальноекономічних і регіональних заходів.

У 1970-х рр. країни – члени Європейського Економічного співтовариства докладали чималих зусиль для розробки єдиної міждержавної регіональної політики з метою вирішення структурних і регіональних диспропорцій. Розуміння європейськими державами необхідності та важливості вирішення регіональних проблем засвідчило заснування Фонду регіонального розвитку.

Слід зазначити, що за кордоном розвитку територій приділяється значна увага: у США 17 урядових організацій відповідають за координацію та здійснення дослідження регіональної політики; в університетах є спеціальні підрозділи, що займаються розвитком міст і урбанізаційними програмами. В Австрії є кілька інститутів регіональних досліджень. Отже, за кордоном регіональна політика, регіональна наука та регіональна економіка знаходяться в ранзі державних пріоритетів.

Історія регіонального розвитку зарубіжних країн показує, що територіальні диспропорції є дуже стійкими, і саме тому сьогодні основна увага регіональної політики надається раціональному розподілу функцій між центром і регіонами.

Як вважає С.В. Мочерний, з розпадом СРСР сферою дії закону нерівномірності економічного розвитку стали Україна та інші держави СНД. Щоб не стати периферією світового господарства, не перетворитися повністю на сировинний придаток, ринок дешевої робочої сили, інформаційну колонію тощо, державі необхідно насамперед підняти рівень національної самосвідомості, мобілізувати дух і енергію народу, добиватись консенсусу різних політичних сил, здійснювати радикальні економічні реформи [5].

Тому розробка теоретико-методологічного інструментарію вдосконалення державного регулювання регіонального розвитку в Україні є невідкладним завданням для практики реформування нашого суспільства. Вирішення цього непростого питання пов'язане з дослідженням організаційних, юридичних, економічних і фінансових аспектів життєдіяльності регіонів, забезпеченням

дієвості та ефективності місцевого самоврядування, формуванням теорії та методології державної регіональної політики.

IV. Висновки

Таким чином, досвід багатьох країн свідчить, що для забезпечення необхідної ефективності моделі стабільного розвитку регіонів потрібно вносити зміни до державної регіональної політики. Зокрема, необхідно створити умови для економічної та фінансової самостійності регіонів за рахунок розмежування компетенції і відповідальності між органами державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання, забезпечити фінансову стійкість місцевих бюджетів. Пріоритетним завданням на регіональному рівні повинно стати запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів на внутрішньому та зовнішньому ринках.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
2. Бурдун А.В. Світовий досвід щодо формування та реалізації державної політики розвитку територій / А.В. Бурдун // Економіка та держава. – 2008. – № 5. – С. 77–79.
3. Герасимчук З.В. Роль фінансової безпеки у реалізації цілей сталого розвитку регіону / З.В. Герасимчук // Економічна теорія. – 2009. – № 2. – С. 73–84.
4. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 511 с.
5. Мочерний С.В. Основи економічної теорії : навч. посіб. / С.В. Мочерний, О.А. Устенко. – [3-тє вид., стереотип.]. – К. : Академія, 2009. – 504 с.
6. Ставнича М.М. Використання бюджетних інструментів у світовій практиці регулювання регіонального розвитку / М.М. Ставнича // Економіка та держава. – 2009. – № 2. – С. 36–38.
7. Федулова Л.І. Проблемність регіонів: особливості регіональної політики в умовах нової економіки / Л.І. Федулова // Регіональна економіка. – 2008. – № 3. – С. 31–41.
8. Черняєв Т.Ю. Фінансове вирівнювання розвитку регіонів в Україні / Т.Ю. Черняєв // Економіка та держава. – 2009. – № 4. – С. 94–96.

Стаття надійшла до редакції 18 квітня 2012 р.

Волик С.В. Усовершенствование механизмов устойчивого развития регионов Украины как залог стабильности государства

Рассматривается необходимость совершенствования механизмов государственного управления развитием регионов Украины на примере стран мирового сообщества.

Ключевые слова: регион, обеспечение устойчивого развития, механизмы регулирования рынка.

Volyk S. Improvement of mechanisms of steady development of regions of Ukraine as mortgage of stability of the state

Consider the need to improve mechanisms for the state of development of regions of Ukraine for example, a number of the international community.

Key words: region, sustainable development, mechanisms of regulation of the regional market.

ПІДВИЩЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У РЕГІОНАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСАХ

У статті досліджено теоретичні засади державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів та з'ясовано роль місцевих бюджетів у регіональних інвестиційних процесах.

Ключові слова: проблемні регіони, інвестиційні процеси, державне управління, місцеві бюджети, регіональний розвиток.

I. Вступ

Аналіз чинного законодавства та існуючих проблем фінансового забезпечення регіонального розвитку дає підстави стверджувати, що зазначені в Концепції реформування місцевих бюджетів завдання щодо посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів залишаються на разі декларацією. Тому питання вдосконалення механізмів інвестування у розвиток проблемних регіонів залишається актуальним і потребує обґрунтування нових дієвих підходів.

Стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів має здійснюватися у напрямі підвищення самостійності місцевих органів влади у вирішенні соціально-економічних питань, розробки мотивів використання внутрішніх резервів територій. У рамках бюджетно-податкового механізму основним джерелом забезпечення регіонального розвитку є місцеві фінанси, формування яких відбувається за безпосередньої участі держави і обсяг яких є вкрай обмеженим. Вплив місцевих фінансів на економічне зростання може здійснюватися через капітальні витрати, діяльність на ринках позикового капіталу, нерухомості, землі.

Спроби вдосконалити механізм підвищення ролі місцевих бюджетів у регіональних інвестиційних процесах були започатковані такими відомими фахівцями у сфері державного та регіонального управління, як: М. Барановський, С. Буковинський, І. Запатаріна, Т. Затонацька, В. Керецман, В. Комаров, Т. Лебеда, А. Пікулькін, А. Ставицький.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити теоретичні засади державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів та з'ясувати роль місцевих бюджетів у регіональних інвестиційних процесах.

III. Результати

Одним із завдань, передбачених Концепцією реформування місцевих бюджетів, є

посилення їх інвестиційної складової, яке передбачає:

- удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій;

- надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів у їх реалізації з урахуванням таких критеріїв:

1) економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації;

2) спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;

3) рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери;

- забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання;

- програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- оптимізацію переліку субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів;

- удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів з метою забезпечення ефективності механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку тощо.

Відповідно до законодавства, джерелами фінансування державної стратегії регіонального розвитку за рахунок місцевого бюджету є доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [1]. Це джерело є лише декларативним, оскільки зазначена частина місцевих бюджетів має незначну питому вагу, а тим більше це стосується територій, які мають статус депресивних. Місцеві органи влади спільно із центральними органами виконавчої влади на договірних засадах беруть участь у співфінансуванні окремих стратегічних цілей та пріоритетних напрямів ДСРР.

Механізм залучення так званих “інших коштів, передбачених законодавством”, залишається надієвим. Фінансування заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку за рахунок коштів інвесторів, які залучаються для реалізації конкретних інвестиційних проектів та програм, міжнародних фінансових організацій, інших джерел, має поодинокий характер.

Пріоритетним є формування фінансових джерел на основі державно-приватного партнерства. Але, знов-таки, території, на яких розташована досить велика кількість працюючих підприємств, мають, відповідно, і достатню наповненість місцевого бюджету. А для депресивних територій, як правило, характерна відсутність платоспроможних рентабельних підприємств, які могли б узяти участь у партнерському співфінансуванні програм подолання депресивності. Виникає так зване замкнене коло, і для депресивних територій основним джерелом фінансування заходів щодо виходу з кризи залишаються бюджетні кошти.

Інвестиції в Україні здійснюються переважно за рахунок власних коштів підприємств і організацій. Разом з тим, бюджетні кошти теж можуть розглядатися як невід’ємна частина загальних інвестиційних ресурсів системи суспільного відтворення.

Державні інвестиції в Україні здійснюються у таких основних формах: капітальні видатки державного та місцевих бюджетів, бюджетне фінансування державних цільових програм, а також інвестиційні вкладення за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Кошти державного й місцевих бюджетів є важливим джерелом ресурсів для інвестування, їхня частка у загальному обсязі інвестицій протягом останніх років сумарно становить близько 10%, або майже 10 млрд грн у грошовому еквіваленті щороку з незначними коливаннями [1]. У цьому контексті суттєвою є реалізація планів уряду щодо посилення уваги до розвитку системи державного інвестування, яка передбачає чітку пріоритетність державних капіталовкладень,

спрямованих на реалізацію інноваційних проектів.

Можна стверджувати, що сьогодні бюджетним інвестиціям приділяється недостатньо уваги. Зокрема, в Україні активно використовуються лише капітальні трансферти, які у 2005–2010 рр. становили понад 10 млн грн (близько 3% від ВВП), і нерідко ігноруються такі способи інвестування реальної економіки за рахунок бюджетних коштів, як внески до статутних фондів та інвестиційні кредити [6].

У вітчизняній науковій літературі є спроби визначити поняття бюджетних (державних) інвестицій, зокрема Т. Затонацька та А. Ставицький пропонують таке їх визначення: це всі зведені капітальні видатки, що фінансуються із центрального чи місцевих бюджетів. До державних інвестицій не включається придбання основних засобів, до яких входять трансферти підприємствам, населенню чи за кордон [7].

Слід зауважити, що за рахунок централізованих фінансових ресурсів доцільно фінансувати життєво важливі для країни інноваційні проекти. Важливо підкреслити, що вкладання державних коштів не повинно завжди розглядатися з погляду отримання прибутку, а ці кошти можуть бути спрямовані на заходи, метою яких є досягнення соціального ефекту.

Місцеві бюджети на сьогодні відіграють в інвестуванні неістотну роль, їхня частка в структурі інвестиційних джерел становить близько 4%, тобто мізерну суму – близько 3 млрд грн щороку [5]. На жаль, принцип створення умов, які забезпечують зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні доходів до бюджетів, що має стати вагомим чинником ефективності розбудови бюджетної системи, є лише задекларованим. Значним інвестиційним потенціалом є залучення інвестиційних ресурсів шляхом випуску територіальних боргових зобов’язань, що має на сьогодні разовий, індивідуальний характер. До того ж, схема відшкодування та поновлення кредитних інвестиційних ресурсів недостатньо продумана й налагоджена. Це нівелює можливість використання коштів місцевих бюджетів як джерела інвестиційних ресурсів на місцях.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 1, 63) передбачено, що місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку [3]. Відповідно до цього Закону, бюджет розвитку має формуватися за рахунок податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій цих бюджетів. Ресурси бюджету розвитку спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури (доріг, сфери обслуговування тощо). Але

зазначений Закон не визначив основні за-сади формування та виконання бюджету розвитку. Формування бюджету розвитку залежить від наявності і стану підготовки інвестиційних та інноваційних проектів і ви-значення пріоритетів розвитку територій. Особливістю процесу складання бюджету розвитку є визначення його часових інтер-валів. Інвестиційні проекти можна планувати і реалізовувати декілька років і в кілька ета-пів, що дає змогу заощаджувати кошти на великі програми або розподіляти витрати на них більш рівномірно на період у декілька років.

У Бюджетному кодексі передбачено за-сади з реалізації положень ст. 143 Консти-туції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо формуван-ня та виконання бюджету розвитку як скла-дової спеціального фонду місцевих бюдже-тів. Бюджетний кодекс уперше визначає конкретні джерела формування бюджету розвитку місцевих бюджетів та напрями, за якими можуть витратитися його кошти.

У загальному фонді місцевих бюджетів затверджуються кошти, що передаються бюджету розвитку як складовій спеціального фонду на конкретну мету, зокрема на пога-шення основної суми боргу.

Бюджетний кодекс дозволяє здійснювати передачу коштів між загальним та спеціаль-ним фондами бюджету, але тільки в межах бюджетних призначень і лише шляхом вне-сення змін до рішення Верховної Ради Ав-тономної Республіки Крим чи відповідної ради.

Складовою бюджету розвитку є субвенції з інших бюджетів на виконання інвестицій-них проектів. Субвенції з Державного бю-джету України на виконання інвестиційних проектів надаються тільки бюджету Автоно-мної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Право на отри-мання субвенцій з інших місцевих бюджетів на виконання інвестиційних проектів можли-ве лише за наявності спільної угоди між від-повідними органами місцевого самовряду-вання.

Слід зауважити, що, крім переліку видів видатків, не існує єдиної методологічної ба-зи в частині формування бюджету розвитку в Україні. Наприклад, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвер-дження Порядку державного фінансування капітального будівництва” від 27.12.2001 р. № 1764, капітальне вкладення – це процес створення нових, а також розширення, ре-конструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об’єктів виробничого і невиро-бничого призначення та придбання техноло-гічного обладнання. Водночас, згідно з нор-

мами постанови, капітальні вкладення – це кошти державного бюджету, передбачені на фінансування капітального будівництва [8]. Таким чином, стосовно місцевих бюджетів норми постанови можуть мати лише реко-мendaційний характер.

Зважаючи на вищенаведене, необхідна розробка методологічної бази щодо здійс-нення видатків розвитку місцевими бюдже-тами, що, у свою чергу, потребує впрова-дження стратегічного і середньострокового планування бюджетів усіх рівнів, адже тер-мін здійснення робіт на об’єктах, що фінан-суються за рахунок бюджету розвитку, в бі-льшості випадків перевищує один рік. Необ-хідно розробити механізм місцевих запози-чень на інвестиційні цілі, які могли б стати одним з основних джерел наповнення бю-джету розвитку.

Існує необхідність уточнення правової та організаційної основи формування й вико-ристання коштів бюджетної системи, що передбачаються для реалізації державної та місцевої інвестиційної політики. Це по-требує розробки окремого розділу Бюджет-ного кодексу України щодо складання та затвердження бюджету розвитку. С. Буко-винський та В. Комаров вважають, що у за-конодавчому порядку треба окреслити не тільки джерела формування коштів бюдже-ту розвитку та напрями їх використання, а й механізм відбору проектів надання експерт-них оцінок ефективності та доцільності їх реалізації, прийняття рішень про включення до бюджету розвитку, а також порядок здій-снення контролю за правильністю й ефек-тивністю витрачання бюджетних коштів [2].

На наш погляд, не варто обмежувати формування бюджету розвитку лише одним бюджетним роком. Важливою є розробка стратегічних завдань за допомогою регіона-льних інвестиційних програм, яким прита-манні проектний підхід, несуперечливість поточних та довгострокових видатків, інте-грованість у систему середньострокового бюджетного планування.

Основними принципами формування та функціонування бюджетів розвитку в Україні мають стати такі:

- формування на середньострокову пер-спективу зі щорічним переглядом і кори-гуванням;
- функціонування на основі строковості, платності та вчасного повернення бю-джетних коштів, залучених для реаліза-ції інвестиційних проектів;
- відбір інвестиційних проектів для фінан-сування за рахунок бюджету розвитку на конкурсній основі та з урахуванням чітко визначених критеріїв відбору, серед яких мають бути:

1) відповідність суспільним інтересам та пріоритетам розвитку України;

2) стабільність фінансового стану виконавця проекту та відсутність заборгованості перед бюджетом;

3) значний економічний або соціальний ефект від впровадження проекту;

4) налагодження дієвого контролю та звітності щодо виконання інвестиційних проектів, фінансованих за рахунок бюджету розвитку, а також контролю та регулярної звітності щодо цільового використання бюджетних коштів.

У цілому безпосередня участь держави у здійсненні інвестицій може відбуватися у таких напрямках:

- розробка, затвердження і фінансування цільових бюджетних програм;
- розробка, затвердження і фінансування інвестиційних проектів, здійснюваних за рахунок бюджетних коштів;
- формування переліку об'єктів будівництва та об'єктів технічного переоснащення для державних потреб і фінансування їх за рахунок коштів державного бюджету;
- надання державних гарантій щодо інвестиційних проектів, що фінансуються коштом міжнародних фінансових організацій;
- надання допомоги в оплаті кредитних коштів за інвестиційними проектами, що фінансуються коштом міжнародних фінансових організацій;
- виділення на конкурсній основі певного обсягу бюджетних коштів для реалізації інвестиційних проектів (на умовах платності за використання бюджетних коштів та їх вчасного повернення);
- проведення експертизи інвестиційних проектів, при реалізації яких у тій чи іншій формі використовуються державні кошти;
- контролювання процесу реалізації інвестиційних проектів, що виконуються шляхом використання бюджетних коштів;
- контролювання цільового використання бюджетних коштів у межах реалізації інвестиційних проектів;
- випуск облігаційних та гарантованих державою цільових позик;
- залучення недержавних коштів для реалізації інвестиційних проектів;
- розвиток приватно-державного партнерства при здійсненні державних інвестицій [5].

Сьогодні існують серйозні проблеми щодо ефективності бюджетних інвестицій, що зумовлено такими основними чинниками:

- розпорошеністю і недостатньою визначеністю пріоритетів державного інвестування;
- недостатньою обґрунтованістю та прогнозованістю державних інвестицій;

- неспроможністю відповідних виконавчих структур до ефективного адміністрування інвестиційних проектів, здійснюваних за державні кошти;

- постійним недофінансуванням (порівняно з планами) інвестиційних проектів, що заморожує вкладені державні кошти і гальмує отримання очікуваного ефекту;

- низькою дисципліною щодо адресного використання державних коштів на цілі інвестування тощо.

Наведені чинники знижують або зводять нанівець суспільний ефект від бюджетного інвестування. Для підвищення ефективності виділених з бюджету коштів з метою підтримки інноваційної сфери потрібно намагатися дотримуватися принципу швидкої результативності, коли кошти вкладаються в уже наявні інноваційні проекти, які перебувають на стадії реалізації. При цьому результативність виявляється не лише у відшкодуванні витрачених коштів, а й у поверненні інвестованих ресурсів із приростом доданої вартості та прибутку.

IV. Висновки

З метою підвищення ефективності державних інвестицій, а також забезпечення прозорості витрачання бюджетних коштів необхідне застосування програмно-цільового методу, який дає змогу зосередити увагу на кінцевих результатах державної інвестиційної діяльності, ґрунтовно проаналізувати наслідки тих чи інших бюджетних рішень.

Отже, сучасний період розвитку української економіки потребує активної участі держави як у формуванні інвестиційного середовища, так і у прямому інвестуванні. Основними шляхами підвищення ролі бюджетних інвестицій у системі економічного відтворення повинні стати вдосконалення законодавства, визначення загальнодержавних пріоритетів інвестиційної діяльності, розробка механізмів підвищення ефективності державних інвестицій, обґрунтування засад формування та використання бюджету розвитку.

Список використаної літератури

1. Барановський М.О. Депресивність регіонів України: теорія та практика досліджень / М.О. Барановський // Збірник наукових праць викладачів природничо-географічного факультету. – Ніжин, 2006. – Вип. 1. – С. 74–81.
2. Буковинський С.А. Бюджет розвитку та пріоритети бюджетних інвестицій / С.А. Буковинський, В.А. Комаров // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 3–19.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Голос України. – 1997. – № 107.
4. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.03.2005 р. №2850-IV //

- Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
5. Запатріна І.В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І.В. Запатріна, Т.Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 38–45.
 6. Затонацька Т.Г. Бюджетне інвестування: теорія та практика : монографія / Т.Г. Затонацька. – К. : НДФІ, 2011. – 320 с.
 7. Затонацька Т.Г. Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі / Т.Г. Затонацька, А.В. Ставицький // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 46–54.
 8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва” від 27.12.2001 р. № 1764 // Урядовий кур’єр. – 2002. – № 111.

Стаття надійшла до редакції 2 квітня 2012 р.

Глухая В.В. Повышение роли местных бюджетов в региональные инвестиционные процессы

В статье исследованы теоретические основы государственной инвестиционной поддержки проблемных регионов и выяснена роль местных бюджетов в региональных инвестиционных процессах.

Ключевые слова: *проблемные регионы, инвестиционные процессы, государственное управление, местные бюджеты, региональное развитие.*

Glucha V. An increase of role of local budgets is in regional investment processes

In the article investigational theoretical principles of state investment support of problem regions and the role of local budgets is found out in regional investment processes.

Key words: *problem regions, investment processes, public administration, local budgets, regional development.*

УДК 338.48:332.14

О.Ю. Гусякова

кандидат наук з державного управління

**РОЗРОБКА РЕГІОНАЛЬНИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ
ТУРИСТИЧНОЇ ІНДУСТРІЇ**

У статті розглянуто суть розробки та структуру регіональних цільових комплексних програм розвитку рекреації і туризму, які допоможуть реалізувати рекреаційно-туристичний потенціал регіонів.

Ключові слова: державне регулювання, туризм, регуляторна політика, держава, інструменти, управлінські рішення, регіональні програми.

I. Вступ

Одним з інструментів реалізації регіональної рекреаційно-туристичної політики, який у сучасних умовах дає змогу сконцентрувати фінансові, матеріально-технічні, трудові й інші ресурси, скерувати потенціал підприємств, установ, організацій на вирішення пріоритетних завдань, спрямованих на покращення стану санаторно-курортного господарства, туризму і відпочинку та створення належних умов для забезпечення якісного зростання рівня туристичних послуг, є регіональні програми розвитку рекреації і туризму. Визначення і правильна постановка завдань у таких програмах, які вважаються стратегічними документами на рівні регіону чи окремих його адміністративних одиниць, повинно, у свою чергу, значно підвищити ефективність управлінських рішень за рахунок комплексного відображення регіональних особливостей туристичної галузі та пов'язаних з нею видів економічної діяльності, врахування намірів суб'єктів галузі, інших зацікавлених структур стосовно перспективного розвитку рекреації, спеціально розроблених механізмів реалізації програмних заходів.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити інструменти здійснення регуляторної політики в галузі туризму.

III. Результати

Вивченню проблем розвитку туристичної сфери присвячені праці відомих українських і зарубіжних учених: М.М. Амірханова, О.І. Амоші, М.В. Багорова, О.О. Бейдика, Ю.О. Веденіна, В.І. Гетьмана, Л.С. Гринів, П.В. Гудзя, М.І. Долішнього, В.К. Євдокименка, О.В. Живицького, В.С. Кравціва, В.К. Мамутова, М.С. Мироненка, Н.Ю. Недашківської, В.С. Преображенського, М.Ф. Реймерса, В.П. Руденка, І.Т. Твердохлебова, С.В. Трохимчука, О.І. Шаблія, О.С. Шаптала та ін.

Процес розробки таких програм, як і будь-який процес планування, складається із процедур і методів конкретизації проблеми, її формування, оцінювання і вибору способів вирішення. На кожній стадії розробки програми проводяться схожі за змістом дослідження, які відрізнятимуться глибиною опрацювання та ступенем конкретизації: формування цілей програми; визначення кількісних характеристик функціональних і об'єктних цілей, цільових нормативів і показників; проектування системи цілей і підсистеми забезпечення програми; розробка комплексу заходів програми за способами досягнення кількісних характеристик; аналіз необхідних витрат ресурсів; оцінювання ефективності програми; розробка системи управління програмою та об'єктами програмної реалізації; узгодження показників і заходів програми з іншими програмними документами [1, с. 12].

Послідовність розробки регіональних цільових комплексних програм умовно можна розподілити на такі етапи: інформаційно-підготовчий; науково-методичний (розробка і затвердження концептуальних положень); розробки проекту програми; затвердження проекту програми [3, с. 14].

У структурі програми виділяють:

- аналітично-інформативний розділ, який повинен містити аналіз передумов розвитку та сучасного стану галузі, зокрема, природних та історико-культурних рекреаційних ресурсів і ступінь їх використання; обґрунтування екологічних обмежень (регламентацію) розвитку основних рекреаційно-туристичних центрів; визначення кількісних (кількість закладів, їх місткість, чисельність зайнятих) та вартісних (рентабельність закладів, обсяги завантаженості, бюджетні відрахування) показників матеріально-технічної бази галузі;
- цільовий розділ, що констатує результати аналітичної частини і формулює суть проблеми, яку необхідно програмно вирішити, мету, пріоритетні завдання розвитку галузі та очікувані результати. Ви-

- діляються економічні, соціальні та екологічні результати програми і формулюється система показників, які б відображали систему цілей програми;
- у блоці організаційного забезпечення реалізації програми визначаються форма та порядок організації виконання програми і контролю за її реалізацією, відносин між виконавцями та їх відповідальність, перелік і обґрунтування основних організаційно-управлінських, нормативно-правових, економічних, маркетингових, рекламно-інформаційних та наукових засобів (механізмів) реалізації заходів програми;
 - блок фінансового забезпечення, що розкриває фінансові ресурси, необхідні для реалізації програмних заходів, з детальною розбивкою по джерелах фінансування програми, по роках та основних її напрямках (підпрограмах);
 - деталізовані конкретні вимоги до різних суб'єктів господарювання, сукупність яких повинна забезпечити виконання намічених завдань по кожному з пріоритетних напрямів програми, відокремлюються в наступний структурний блок – блок програмних заходів. Для зручності програмні заходи зводяться у спеціальну таблицю із зазначенням відповідальних виконавців, термінів виконання, обсягів та джерел фінансування.

Регіональні програми виконують роль активного методу регулювання ринкових процесів, інтеграції державних і регіональних інтересів та відносин в рекреаційно-туристичній сфері, мобілізації ресурсів для забезпечення цілеспрямованого розвитку територіальної рекреаційної системи в господарському комплексі регіону [4, с. 39].

Представницькі органи влади і державні адміністрації на місцях у межах своїх повноважень і компетенції здійснюють комплексне управління розвитком території і через відповідні нормативно-правові та адміністративні важелі регулюють процеси рекреаційного освоєння її потенціалу та хід виконання конкретних заходів Програми на місцях. На відповідальні за хід виконання Програми управлінські органи і структури покладатиметься також здійснення протекціоністської політики області щодо забезпечення необхідних умов і засобів на реалізацію окремих проектів, програм і заходів та залучення коштів як з державного бюджету, так і з інших позабюджетних джерел (гранти міжнародних фондів, організацій) [2, с. 10].

Реалізація рекреаційно-туристичної політики на регіональному рівні вимагатиме від управлінських структур та туристично-рекреаційних закладів налагодження більш тісних міжрегіональних і міждержавних зв'язків з метою не лише надання оздоровчих, від-

починкових і туристичних послуг жителям інших областей і країн чи взаємообміну рекреантами, а й залучення вільних коштів від вітчизняних та зарубіжних інвесторів на взаємовигідній основі, обміну досвідом тощо.

Результати реалізації Програми повинні проявитись у декількох аспектах, зокрема соціальному, економічному, екологічному.

У соціальній сфері очікується зростання кількісних і якісних показників задоволення потреб населення в санаторно-курортному лікуванні, відпочинку та туристично-екскурсійному обслуговуванні; часткове вирішення проблем зайнятості шляхом створення додаткових робочих місць як безпосередньо на підприємствах туристичної галузі, так і в обслуговуючих її видах діяльності; збереження та відновлення етнокультурної своєрідності і місцевої культурної спадщини.

Передбачається, що за період реалізації Програми безпосередньо на підприємствах туристично-рекреаційного комплексу буде створено понад 2 тис. робочих місць, на яких працюватиме переважно місцеве населення, що проживає поблизу санаторіїв, баз відпочинку, готелів та туристичних центрів. Додатково створюватимуться робочі місця в агрооселях та інших приватних закладах розміщення відпочивальників. Крім того, слід врахувати так званий "ефект впливу" – формування певної кількості робочих місць на обслуговуючих рекреаційні об'єкти підприємствах (сфера торгівлі, харчування, побутове обслуговування, розваги, народні промисли).

Реалізація Програми принесе і суттєву економічну вигоду для області.

Існуюча в Україні матеріально-технічна база рекреації використовується для потреб санаторно-курортного лікування на 62%, готельного господарства – 20%, відпочинку – лише на 6%. Здійснення завдань, передбачених Програмою, дасть змогу покращити якість рекреаційних послуг, розширити їх асортимент, збільшити щорічний потік відпочивальників і туристів (враховуючи тенденцію по Україні та області) в середньому на 5,5%. Очікуване зростання буде пов'язане з багатьма чинниками, основними з яких є подальше нарощування економічного потенціалу країни, зростання доходів населення та підвищення платоспроможного попиту, наближення цін на рекреаційні послуги до їх реальної суспільної споживчої вартості та до середньоєвропейських цін, підвищення якості цих послуг внаслідок впровадження сучасних технологічних досягнень.

Необхідність реконструкції існуючих і спорудження нових рекреаційних об'єктів, покращення інфраструктури та сервісного забезпечення сприятиме залученню та освоєнню на території області значних інве-

стицій, а орієнтація безпосередньо на споживача рекреаційних послуг забезпечить у перспективі їх швидку окупність.

Економічна ефективність реалізації Програми, зокрема, оцінюється:

1) на основі критерію ефективності використання вкладених коштів та отриманих результатів;

2) з погляду перспектив зростання надходжень до бюджетів податків та інших обов'язкових платежів.

Оскільки для реалізації найбільш важливих (за певними критеріями) програмних проектів доцільно передбачити встановлення сприятливішого економічного режиму діяльності для їх виконавців, абсолютні розміри податкових надходжень до місцевих бюджетів на період дії цього режиму будуть дещо меншими, ніж при загальних умовах оподаткування. Така ситуація пояснюється дією реальних стимулів до розширеного відтворення та нового будівництва об'єктів туристично-рекреаційної сфери, в результаті чого зменшується база оподаткування за рахунок капіталовкладень в інфраструктурне облаштування, інформаційне забезпечення, будівництво та модернізацію цих підприємств тощо (тобто визначених у спеціальних умовах пріоритетних напрямках фінансування). У подальшому з відновленням загальних умов діяльності сукупні податкові надходження зростатимуть.

Слід відзначити, що потенційну віддачу внаслідок виконання Програми формуватимуть також інші фінансові показники, зокрема орендні платежі за використання об'єктів нерухомості при використанні їх у рекреаційних цілях (земельних ділянок, споруд та будівель), плата за надані інфраструктурні послуги (енерго-, газо-, тепло- та водозабезпечення), транспортне забезпечення, послуги зв'язку й ін.

В екологічному плані реалізація Програми дасть змогу покращити стан природного середовища в державі. Програмні заходи щодо рекреаційного використання внутрішніх водойм, лісів та інших природних екосистем суттєво покращать їх стан, а також сприятимуть збільшенню кількості основних видів мисливської фауни, збереженню рідкісних лісорослинних угруповань та окремих видів флори і фауни, які перебувають на межі зникнення. Згідно з Програмою, витрати на покращення екологічної ситуації та природоохоронні заходи на рекреаційних територіях становитимуть 71,3 млн грн.

Таким чином, виконання запропонованих заходів, які доповнюватимуть уже задіяні важелі в стимулюванні рекреаційної діяльності в регіоні, дасть можливість:

– за рахунок додаткового інвестування рекреаційної сфери та сприятливих умов для реінвестування сформувати

додаткову кількість робочих місць як безпосередньо у сфері рекреації, так і в суміжних галузях;

- створити передумови для активізації рекреаційної і підприємницької діяльності в регіоні за рахунок відновлення діючих та відкриття нових закладів лікування, оздоровлення та відпочинку;
- за рахунок збільшення кількості діючих об'єктів рекреації та рекреантів збільшити кількість джерел бюджетних надходжень, особливо платежів до місцевого бюджету у вигляді плати за використання природних ресурсів, готельного та курортного зборів, паркування автомобілів, плати за землю, проїзду територією області тощо;
- залучити до господарського обороту місцеві рекреаційні ресурси шляхом відкриття нових місць відпочинку, лікування, туристичних об'єктів, покращення заповідного і паркового господарства, пам'яток історії та архітектури.

Реалізація Програми допоможе об'єднати зусилля райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, профспілкових організацій, організацій підприємців, політичних кіл, туристичних підприємств та асоціацій, молодіжних організацій, установ науки та освіти, засобів масової інформації, релігійних центрів для вирішення проблем, які сьогодні не дають змоги повною мірою реалізувати значний рекреаційний потенціал як один з вагомих факторів соціально-економічного розвитку держави. Використання цього потенціалу може забезпечити не тільки більш повне задоволення рекреаційних потреб населення, а і принести значну економічну вигоду, послужить імпульсом для розвитку інфраструктури та суміжних галузей економіки, зайнятості населення, захисту навколишнього середовища, створення сучасних зон відпочинку, поліпшення роботи з охорони пам'яток історії та культури, збільшення потоку грошових надходжень від підприємств рекреації та суміжних галузей у бюджети різних рівнів, налагодження міжрегіональних та міждержавних економічних зв'язків, підвищення духовного та культурного рівня населення. Практичні кроки щодо реалізації цієї та подібних регіональних програм повинні висвітлити не лише вузькі місця, а і вказати на можливі реальні засоби їх усунення. Адже розвиток рекреаційно-туристичної галузі визначається суспільно-економічною системою, невід'ємною складовою якої вона є. Тому будь-які зміни, які відбуватимуться в цій системі, вимагатимуть застосування нових підходів, як стратегічних, так і тактичних, в організаційній, управлінській, фінансовій та інших складових механізми реалізації заходів розвитку рекреації і туризму в регіоні.

IV. Висновки

Висвітлено суть розробки та структуру регіональних цільових комплексних програм розвитку рекреації і туризму, реалізація яких допоможе об'єднати зусилля райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, профспілкових організацій, організацій підприємців, політичних кіл, туристичних підприємств та асоціацій, молодіжних організацій, установ науки й освіти, засобів масової інформації, релігійних центрів для вирішення проблем, які сьогодні не дають змоги повною мірою реалізувати значний рекреаційно-туристичний потенціал як один з вагомих факторів соціально-економічного розвитку регіону.

Список використаної літератури

1. Гулич О. Науково-методичні підходи та алгоритм розробки регіональних програм розвитку рекреаційної сфери / О. Гулич // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Ринкова трансформація України: проблеми та перспективи (Збірник наукових праць) / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Л., 2004. – Вип. 1 (XLV). – 623 с.
2. Кравців В.С. Туризм в Україні: стан та шляхи активізації / В.С. Кравців // Зовнішньоекономічний кур'єр. – 2000. – № 7–8. – С. 9–10.
3. Крачило М.П. Економічні аспекти розвитку туризму в Україні в контексті світового досвіду / М.П. Крачило // Проблеми розвитку туризму в Україні і завдання відновлення історичної пам'яті народу засобами туризму : тези доп. всеукр. наук.-практ. конф. Ч І. – К. ; Косів, 1994. – С. 14.
4. Полюга В. Методи активізації діяльності суб'єктів туристичного господарювання на ринку рекреаційних послуг / В. Полюга // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. – Чернівці : АНТ Лтд, 2004. – Вип. 1. Економічні науки. Ч.2. – С. 38–41.

Стаття надійшла до редакції 13 березня 2012 р.

Гусякова О.Ю. Разработка региональных целевых программ развития туристической индустрии

В статье автор рассматривает суть разработки и структуру региональных целевых комплексных программ развития рекреации и туризма, которые помогут реализовать рекреационно-туристический потенциал регионов.

Ключевые слова: *государственное регулирование, туризм, регуляторная политика, государство, инструменты, управленческие решения, региональные программы.*

Guslyakova O. Regional special program purpose of tourist industry

The author deals in the article with the essence of development and structure of the regional special complex programs purpose of recreation and tourism development, that will help to realize recreational-tourist potential of regions.

Key words: *government control, tourism, regulator politics, state, instruments, administrative decisions, regional programmms.*

УДК 351.341

І.А. Карнаков

директор з виробництва ТОВ "Шляхове будівництво "Альтком"

**ОЦІНЮВАННЯ ГЕОЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ
ІНТЕГРАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНИ З ЄС**

У статті викладено авторське бачення впливу держави на гео економічний розвиток України в умовах інтеграційних процесів. Розглянуто питання індикаторів економічного виміру, проаналізовано сучасний стан інтеграції України в європейський простір.

Ключові слова: держава, державне управління, механізми, гео економіка, інвестиції.

I. Вступ

Особливістю сучасного світового соціально-економічного й політичного розвитку є бурхлива динаміка інтеграційних процесів у світі загалом та Європі зокрема. Навіть ті країни, які не належать до складу жодних інтеграційних об'єднань, неминуче відчувають на собі їх вплив, як у соціальному, економічному, так і в політичному аспектах. Такими інтеграційними угрупованнями є Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Північноатлантичний альянс, Співдружність Незалежних Держав і, насамперед, на європейському континенті – Європейський Союз, який останні десятиліття стрімко розвивається і розширюється в бік країн Центральної та Східної Європи. Фактично жодна країна не залишилась осторонь інтеграційних процесів, які відбуваються сьогодні. Карта Європи наближається до "географічних кордонів" Європейського Союзу, поглинаючи колишні країни "радянського блоку".

II. Постановка завдання

Метою статті є висвітлення шляхів гео економічного розвитку України в умовах інтеграційних процесів. Геополітичне та гео економічне становище України зумовлює її активну участь у європейській політиці, яка спрямована на розбудову нової архітектури безпеки на континенті. Україна активно веде пошук свого місця в європейських інтеграційних процесах, для неї вступ до Європейського Союзу є орієнтиром зовнішньої політики та стратегічним курсом внутрішніх перетворень. Вона прагне повернути свою ідентичність європейської держави і стати цивілізованою країною з верховенством права, дотриманням прав громадян, з діючою ринковою економікою та розвинутою соціальною інфраструктурою, країною, яка є вірогідним економічним та політичним партнером на світовій арені.

III. Результати

Європейську інтеграцію як явище часто пов'язують і навіть ототожнюють із поняттям глобалізації. У наукових колах немає одно-

значної позиції щодо цього питання: одні вважають поняття інтеграції складовою процесу глобалізації, в тому числі глобалізації економік країн, інші – противагою поняттю глобалізації. Глобалізація, яка має своє коріння у США, спричинила стрімкий розвиток інтеграції на Європейському континенті та перехід з площини економічної співпраці до політичного об'єднання, яким на сьогодні є Європейський Союз.

Інтеграційні процеси, що відбуваються протягом останнього століття як на Європейському континенті, так і в усьому світі, можна найкраще оцінити за допомогою показників сталого розвитку, які визначають місце кожної країни в глобальній економіці [5].

Економічний підхід полягає в оптимальному використанні обмежених ресурсів та застосуванні природо-, енерго- і матеріалозберігаючих технологій для створення потоку сукупного доходу, який би забезпечував принаймні збереження (не зменшення) сукупного капіталу (фізичного природного, або людського), з використанням якого цей сукупний дохід створюється. Водночас перехід до інформаційного суспільства приводить до зміни структури сукупного капіталу на користь людського, збільшуючи нематеріальні потоки фінансів, інформації та інтелектуальної власності. Уже тепер ці потоки перевищують обсяги переміщення матеріальних товарів у сім разів [9]. Розвиток нової, "невагомої" економіки стимулюється не лише дефіцитом природних ресурсів, а й наростанням обсягів інформації та знань, що набувають значення затребуваного товару.

З погляду екології, сталий розвиток має забезпечити цілісність біологічних і фізичних природних систем, їх життєздатність, від чого залежить глобальна стабільність усієї біосфери. Особливого значення набуває здатність таких систем самооновлюватися й адаптуватися до різноманітних змін замість збереження в певному статичному стані або деградації та втрати біологічної різноманітності.

Соціальна складова орієнтована на людський розвиток, збереження стабільності суспільних і культурних систем, зменшення кількості конфліктів у суспільстві. Людина має стати не об'єктом, а суб'єктом розвитку. Вона повинна брати участь у процесах формування своєї життєдіяльності, прийнятті й реалізації рішень. Важливе значення для забезпечення цих умов має справедливий розподіл благ між людьми, плюралізм думок та толерантність у стосунках між ними, збереження культурного капіталу і його розмаїття, насамперед, спадщини не домінуючих культур.

Системне узгодження та збалансування цих трьох складових – завдання величезної складності. Зокрема, взаємний зв'язок соціальної та екологічної складових зумовлює необхідність збереження однакових прав сьогоденних і майбутніх поколінь на використання природних ресурсів. Взаємодія соціальної та економічної складових вимагає досягнення справедливості при розподілі матеріальних благ між людьми й надання цілеспрямованої допомоги бідним прошаркам суспільства. І, нарешті, взаємозв'язок природоохоронної та економічної складових потребує вартісного оцінювання техногенних впливів на довкілля. Вирішення цих завдань – найголовніший виклик сьогодення для національних урядів, авторитетних міжнародних організацій та всіх прогресивних людей світу [3, с. 17–73].

Важливою проблемою на шляху втілення концепції сталого розвитку є формування системи вимірів (індексів та індикаторів) для кількісного і якісного оцінювання цього дуже складного процесу. Головні вимоги до зазначеної системи вимірів – її інформаційна повнота та адекватність подання взаємопов'язаної тріади складових сталого розвитку. У цьому напрямі сьогодні працюють як відомі міжнародні організації, так і численні наукові колективи, але однозначного узгодження цієї системи вимірів поки що не досягнуто.

Рівень сталого розвитку будемо оцінювати за допомогою відповідного індексу I_{sp} , що вираховується як сума індексів для трьох вимірів: економічного (I_{ekv}), екологічного (I_{ev}) та соціального (I_{cv}) з відповідними ваговими коефіцієнтами. У свою чергу, кожен з індексів I_{ekv} , I_{ev} та I_{cv} обчислюється з використанням відомих у міжнародній практиці індексів та індикаторів [7].

Звичайно, всі індикатори, що впливають на складові наведених індексів, як і самі ці індекси, вимірюються в різних одиницях і мають різні інтерпретації. Тому вони приводяться до нормованої форми таким чином, щоб їх зміни, як і зміни самих індексів, перебували в діапазоні від 0 до 1. У такому разі найгірші значення названих індикаторів від-

повідатимуть числовим значенням, близьким до 0, а найкращі – наблизатимуть ці значення до 1. Таке нормування дає змогу обчислювати кожен з індексів I_{ekv} , I_{ev} , I_{cv} та I_{sp} у вигляді усередненої суми своїх складових з відповідними ваговими коефіцієнтами [8].

Індекс економічного виміру (**Іекв**) формується з таких глобальних індексів:

- *індексу конкурентоспроможного розвитку* (далі – індексу конкурентоспроможності (I_k)), розробленого організаціями Світового економічного форуму (World Economic Forum). Цей індекс щорічно обчислюється для 117 економік світу і публікується у формі так званого “Глобального звіту про конкурентоспроможність”;
- *індикатора технологічного розвитку країни, індикатора громадянських інститутів та індикатора макроекономічного середовища* (ці три індикатори обчислюються на основі використання 47 наборів даних про стан трансферу технологій та інноваційного розвитку країни, рівень розвитку інформаційних та комунікаційних технологій, рівень видатків країни на дослідження і розвиток, рівень іноземних інвестицій, рівень незалежності бізнесу від уряду, рівень корупції в країні та ін.);
- *індекс економічної свободи (Іес)* формується з таких десяти індикаторів: торгової політики країни; фіскального навантаження з боку уряду; урядової інтервенції в економіку; монетарної політики; потоків капіталів та іноземних інвестицій; банківської та фінансової діяльності; політики формування цін та оплати праці; прав на приватну власність; політики регулювання; неформальної активності ринку. Ці десять індикаторів обчислюються на основі використання 50 наборів різноманітних даних економічного, фінансового, законодавчого та адміністративного характеру [6; 7; 9].

Країни “великої вісімки”, за винятком США та Великої Британії, поступаються групі лідерів за якісними характеристиками економічного розвитку. Зокрема, вони істотно програють лідерам у якості й масштабах інновацій, рівні комерціалізації науки, майже удвічі менше фінансують дослідження у сфері високих технологій, мають порівняно застаріле й менш гнучке законодавство у сфері оподаткування та розвитку високотехнологічного бізнесу. За ефективністю та прогресивністю своїх економік вони досить компактно розміщуються (за винятком Росії) у такій послідовності: США – 5-те місце ($I_{ekv} = 0,537$), Велика Британія – 9-те ($I_{ekv} = 0,542$), Канада – 15-те ($I_{ekv} = 0,525$), Німеччина – 16-те ($I_{ekv} = 0,510$), Франція –

19-те (Іекв = 0,438), Італія – 20-те (Іекв = 0,410), Росія – 98-ме місце (Іекв = 0,319) [10].

Група постсоціалістичних країн, які на початку своєї незалежності мали приблизно рівні стартові умови, станом, наприклад, на 2005 р. виявилися досить “розкиданими” в рейтинговій таблиці за індексом економічного виміру. Так, Естонія посідає 12-те місце (Іекв = 0,533), Чехія – 29-те (Іекв = 0,459), Словаччина – 37-ме (Іекв = 0,428), Угорщина – 40-ве (Іекв = 0,423), Латвія – 41-ше (Іекв = 0,420), Польща – 46-те (Іекв = 0,400), Болгарія – 61-ше (Іекв = 0,366), Молдова – 87-ме (Іекв = 0,325), Україна – 91-ше місце (Іекв = 0,319). Природно, що ці країни перебувають у процесі перебудови всіх складових своїх економічних та соціальних систем. Ті з них, які швидше трансформували виробництво, науку, освіту, бізнес до ринкової, інноваційної моделі економіки, швидше демонструють позитивні зміни. Це, насамперед, Естонія, Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, Польща. Для Болгарії, Молдови й України цей процес проходить повільніше [10].

Для групи постсоціалістичних країн за останні 20 років характерним стало значне розшарування за рівнем соціального розвитку. Вони мають такі рейтинги: Чехія – 28-ме місце (Ісв = 0,702), Угорщина – 32-ге (Ісв = 0,686), Словаччина – 34-те (Ісв = 0,673), Польща – 36-те (Ісв = 0,664), Естонія – 44-те (Ісв = 0,657), Латвія – 47-ме (Ісв = 0,649), Болгарія – 49-те (Ісв = 0,627), Україна – 72-ге (Ісв = 0,554), Молдова – 78-ме місце (Ісв = 0,553) [10].

Принципово важливо, що країни цієї групи, які стали членами або кандидатами у члени ЄС, досягли значно вищих соціальних стандартів життя, порівняно з Україною. У зв'язку з низьким рейтингом політичної стабільності, невизначеною соціальною та економічною політикою вона істотно поступається іншим країнам практично за всіма індикаторами соціального виміру, за винятком деяких освітнянських індикаторів та індикаторів, пов'язаних із громадянськими свободами.

Країни-лідери не належать до супердержав із домінуючими ідеологіями та економіками. Базові галузі промисловості цих країн не зорієнтовані на використання значних природних ресурсів і дешевої робочої сили. Характерна особливість цих країн – домінування у структурі доданої вартості їхніх економік значної частки інтелектуальної та високотехнологічної праці. Усі ці країни перебувають серед світових лідерів за індексами екологічного виміру, конкурентоспроможності та за індексом суспільства, заснованого на знаннях. Вони дуже активні в інновацій-

ній діяльності, спрямовують близько 3% і більше ВВП на дослідження та розвиток.

Від початку 1990-х рр. ці країни активно розбудовували у себе модель “екологічної економіки” та “економіки знань”. Вони почали масово виробляти нові знання, “екосистемні” товари і послуги, а через декілька років ввели до своєї стратегії ще один продуктивний фактор розвитку – соціальний капітал. Тому на сьогодні ці країни з добре гармонізованими складовими сталого розвитку: економічною, екологічною і соціальною. Вони найбільшою мірою наблизилися до моделі розумного суспільства, що є вищою формою розвитку суспільства, заснованого на знаннях [11].

Країни “великої вісімки”, за винятком Канади, не входять до десятки кращих за індексом сталого розвитку. За цим показником вони розташовані у такій послідовності: Канада – 8-ме місце (Іср = 0,719), США – 12-те (Іср = 0,693), Німеччина – 18-те (Іср = 0,685), Японія – 21-ше (Іср = 0,679), Велика Британія – 26-те (Іср = 0,673), Франція – 30-те (Іср = 0,640), Італія – 38-ме (Іср = 0,611), Росія – 80-те місце (Іср = 0,515). Хоча за абсолютними обсягами ВВП вони лідирують у світі, за якісними характеристиками розвитку економіки, поновлення ресурсів навколишнього середовища і розвитку соціального капіталу вони перебувають у другій-третьій десятках країн світу [10].

Винятком у цій групі є Росія, яка, хоча формально й належить (за обсягами ВВП) до “великої вісімки”, за якісними характеристиками розвитку повністю випадає з неї. Залежність економіки Росії від енергетичного сектору надзвичайно велика. Він забезпечує країні близько 25% ВВП і 50% національного експорту, що робить її надзвичайно чутливою й залежною від кон'юнктури глобальних ринків. Це призводить до звуження диверсифікації економічних інтересів Росії, що, у свою чергу, породжує агресивну державномонополярну зовнішню політику країни в енергетичній сфері.

Що стосується внутрішнього контексту, то Росія є яскравим прикладом негармонізованого суспільства. За рахунок торгівлі сировинними ресурсами вона нагромадила у своєму стабілізаційному фонді величезні капітали, які не спрямовуються на адекватний соціальний розвиток. Як наслідок – Росія перебуває на 136-му місці серед 191 країни – членів ООН за індексом нерівності розподілу соціальних і матеріальних благ [10].

Такий високий індекс нерівності є показником високої внутрішньої напруженості між різними прошарками та соціальними групами суспільства. Для порівняння: Україна перебуває на 79-му місці у цьому списку, що

також має бути тривожним сигналом для українського політикуму.

Постсоціалістичні країни виявилися “розкиданими” з 28-го до 88-го місця в рейтинговій таблиці за індексом сталого розвитку. Естонія посідає 28-ме місце (Іср = 0,660), Словаччина – 34-те (Іср = 0,633), Латвія – 37-ме (Іср = 0,612), Чехія – 42-ге (Іср = 0,600), Угорщина – 44-те (Іср = 0,599), Польща – 61-ше (Іср = 0,557), Болгарія – 70-те (Іср = 0,548), Молдова – 84-те (Іср = 0,510), Україна – 88-ме місце (Іср = 0,508) [10].

Для цих країн, і особливо для України, важливий не так їхній поточний стан за індексом сталого розвитку, як динаміка якісних змін і масштаби розшарування, що відбулися в цій групі протягом останніх 15–20 років. Виходячи приблизно з однакових стартових умов кінця 1980-х рр. (а в Україні вони були, мабуть, найкращі), країни цієї групи за історично короткий проміжок часу пройшли через дуже різні політичні, економічні, ментальні зміни. Найкращі приклади успішного сталого розвитку продемонстрували Естонія, Чехія, Словаччина, найгірший – Україна.

Турбує навіть не та обставина, що Україна практично за всіма визначальними індексами, індикаторами і показниками сталого розвитку істотно поступається не лише світовим лідерам і країнам “великої вісімки”, а й усім постсоціалістичним країнам, які було взято для порівняння. Принципово важливим є те, що Україна досі перебуває у стані дискусії з приводу своєї національної ідентичності, вона ще не визначилася з політикою і стратегією власного розвитку. За таких умов найкращі реформи економіки, науки, освіти, інноваційної сфери не дадуть бажаних результатів, оскільки вони є похідними від головного – політичного визначення шляхів розвитку держави.

Якщо ж припустити, що Україна, нарешті, визначиться зі своєю національною ідеєю та з ефективною системою влади і буде готовою до швидких суспільних перетворень, то постане запитання: яку модель розвитку їй обрати?

Напевно, російська модель і модель ЄС (як визначальна) буде малоперспективною для України. Насамперед, тому, що ця модель переважно визначатиметься ресурсорієнтованим і ресурсоенерговитратним характером економіки Росії і меншою мірою – інноваційним, європейським. Тому в ЄС успішними можуть бути економіки деяких країн СНД, багатих на ресурси й об'єктивно не зацікавлених у пріоритетному розвитку соціального (людського) капіталу. Україна ж у такому альянсі буде позбавлена можливості активно використовувати саме цей, найважливіший для неї, капітал для власного розвитку. Їй доведеться розраховуватися з партнерами дешевою робочою

силою, екологічними квотами та іншими складовими своєї національної безпеки. Україні було б доцільно, перебуваючи поза форматом ЄС, продовжувати співпрацю з цією групою країн на взаємовигідній основі.

Копіювання моделі ліберального капіталізму, що домінує у країнах “великої вісімки” і деяких країнах Південно-Східної Азії, також є неперспективним. Хоча ці країни й намагаються швидко адаптуватися до глобальних змін, але їм не під силу подолати головну ваду зазначеної моделі. Вона полягає в безумовній максимізації прибутків на користь обмеженої соціальної групи “господарів життя”, а це, у свою чергу, призводить до виснаження природних та соціальних ресурсів, на яких ґрунтується добробут і гуманітарний розвиток людей, а також виживання біологічних видів.

IV. Висновки

У процесі геоекономічного розвитку природно існує “позитивна” (“активна”) та “негативна” (“пасивна”) інтеграція. Терміном “негативна інтеграція” позначається процес усунення дискримінації у відносинах між суб'єктами господарювання країн – членів відповідного інтеграційного об'єднання. Мова йде про усунення перешкод на шляху руху товарів, послуг та дії виробничих факторів. Під “позитивною” інтеграцією розуміють розробку та здійснення узгодженої структурної політики перебудови господарств країн угруповання, спрямованої на досягнення його основних економічних цілей.

Інтеграційні процеси в сучасному світі розвиваються постійно і перебувають у процесі формування та поглиблення. Інтеграція сприяє міждержавним зв'язкам на рівні як окремих фірм і підприємств, так і національних економічних організацій у цілому, що потребує міждержавної координації в законодавчій, податковій та соціальних сферах.

Власне, сьогодні, Україна, ставши членом Світової організації торгівлі (формально наприкінці липня 2008 р.), може розпочати інтенсивний діалог з інституціями Європейського Союзу щодо створення зони вільної торгівлі. Зона вільної торгівлі з країнами-членами є не що інше, як “спрощена” економічна інтеграція нашої країни з економіками країн-членів та Співтовариства в цілому.

Інтеграційні процеси, що відбуваються протягом останнього століття як на Європейському континенті, так і в усьому світі, можна найкраще оцінити за допомогою показників сталого розвитку, які визнають місце кожної країни в глобальній економіці. За допомогою такого показника можна визначити місце та роль України у світових економічних процесах з одного боку, а з іншо-

го – визначити напрями підвищення конкурентоспроможності нашої економіки.

Викликає занепокоєння навіть не та обставина, що Україна практично за всіма визначальними індексами, індикаторами і показниками сталого розвитку істотно поступається не лише світовим лідерам і країнам “великої вісімки”, а й усім постсоціалістичним країнам. Принципово важливим є те, що Україна досі перебуває у стані дискусії з приводу своєї національної ідентичності, вона ще не визначилася з політикою і стратегією власного розвитку.

Найбільш привабливим для України, без сумніву, є розвиток інтеграційних процесів з Європейським Союзом, однак цей процес ми повинні розглядати не як самоціль – повноправне членство в Європейському Союзі на рівні останніх 12 країн Центральної та Східної Європи, які мали подібні до України проблеми, а як інструмент для економічних та соціальних перетворень у країні, здатних наблизити нас до європейських стандартів у згаданих сферах. Тому пріоритетними напрямками у відносинах з ЄС на їх сучасному етапі розвитку має бути: створення зони вільної торгівлі з Європейським Союзом, як результат послідовної підтримки у питанні приєднання України до Генеральної Угоди про тарифи і торгівлю ГАТТ/СОТ – одержання доступу до Загальної системи преференцій ЄС; вирішення питань щодо приєднання України до окремих європейських програм, зокрема в галузі енергетики, транспорту, науки і техніки, охорони навколишнього середовища, освіти тощо, а також приєднання до інструментів структурних фондів; забезпечення недискримінаційного доступу основних товарів експорту України на ринки ЄС; активізація фінансової і технічної допомоги країн ЄС Україні; збільшення інвестицій у капіталомісткі сфери виробництва.

Отже, потребують подальшого дослідження проблеми, пов'язані зі становлен-

ням нової гео економічної конструкції світового господарства, що поєднує основні регіони в єдиний економічний універсам, та трансформацією ролі держави, формуванням транснаціоналізованих “країн-систем” і зміною принципів побудови наднаціональних систем управління.

Список використаної літератури

1. Грущинська Н.М. Гео економічні трансформації в Центральній-Східному регіоні Європи в контексті національних пріоритетів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.05.01 / Н.М. Грущинська ; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. – К., 2003. – 18 с.
2. Розпутенко І.В. Гео економічний зріз багатовекторності державної політики України / І.В. Розпутенко // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2010. – № 1. – С. 6–11.
3. Стратегія економічного та соціального розвитку України на 2004–2015 роки “Шляхом європейської інтеграції”. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
4. Україна в процесах міжнародної інтеграції / [за ред. д-ра екон. наук В.Р. Сіденка]. – Х. : Форт, 2003. – 280 с.
5. Філіпенко А.С. Глобальні форми економічного розвитку: історія і сучасність / А.С. Філіпенко. – К. : Знання, 2007. – 670 с.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm – European Parliament.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eclc.gov.ua/main.html>.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.fr>.
9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.europa.eu.int/com/index_en.htm.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 26 квітня 2012 р.

Карнаков И.А. Оценка геоэкономического развития интеграционного взаимодействия Украины с ЕС

В статье изложено авторское видение влияния государства на геоэкономическое развитие Украины в условиях интеграционных процессов. Рассмотрены вопросы индикаторов экономического измерения, проанализировано современное состояние интеграции Украины в европейское пространство.

Ключевые слова: государство, государственное управление, механизмы, геоэкономика, инвестиции.

Karnakov I. Score geoeconomic integration of cooperation between Ukraine and the EU

The article author's vision of state influence on the geo-economic development of Ukraine in the integration process. The question of economic indicators measuring the modern state of Ukraine's integration into the European space.

Key words: state, governance, mechanisms, geo-economics, investments.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОМПЛЕКСНОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті визначено теоретико-методологічні та прикладні підходи щодо аналізу державного регулювання запобігання та протидії корупції, розкрито особливості формування комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державне управління, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, механізми державного регулювання, корупція, політика, посадові особи місцевого самоврядування, громадянське суспільство.*

I. Вступ

Поза корупційною чи антикорупційною риторикою, тиражованою політиками і засобами масової інформації, слід визнати, що корупція за своєю суттю є серйозною загрозою для національної безпеки, функціонування публічної влади на основі права і закону, верховенства закону, демократії і прав людини, рівності та соціальної справедливості.

Стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності в загальному контексті побудови демократичної держави. Демократизація, відкритість влади, прозорість і зрозумілість для населення державних рішень, діяльності управлінського апарату, розвиток громадянського суспільства – найважливіші важелі подолання корупції.

Наслідки корупції поширюються на всі сфери суспільного життя, створюють соціальне напруження, породжують у населення зневіру в здатності влади подолати системну кризу. Саме тому на сучасному етапі розвитку Української держави особливого значення набувають наукові дослідження з цієї тематики.

Про наявність боротьби з корупцією із застосуванням при цьому комплексу необхідних заходів свідчить багато пропозицій і рекомендацій наукового змісту, законодавчих рішень, що регулюють правові відносини у зазначеній сфері. Невеликий у вимірах історичного часу незалежний розвиток України гальмується через негативний вплив корупції на соціальну, політичну і правову свідомість населення держави та діяльність її апарату управління.

Значний внесок у вивчення цієї проблеми зробили Л. Багрій-Шахматов, І. Голосніченко, А. Долгова, О. Кальман, М. Камлик, Н. Кузнєцова, М. Мельник, Е. Невмержицький,

О. Новаков, В. Попович, В. Сташис, М. Хавронюк та ін.

У галузі державного управління проблема корупції в органах публічної влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу нормативно-правового регулювання діяльності персоналу в системі публічної служби (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, М. Стрельбицький, В. Щербань та ін.).

При цьому науковцями недостатньо висвітлено специфіку корупції в системі публічної влади, зокрема готовність суб'єктів корупційних відносин до протиправної діяльності в органах місцевого самоврядування, дезорганізаційні та реорганізаційні впливи корупції на територіальну громаду, нечітко визначено роль громадянського суспільства у процесі протидії корупційним практикам.

Актуальність дослідження посилюється потребою сучасного наукового обґрунтування та розробки комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні.

II. Постановка завдання

Прийняття Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 р. № 3206-VI, на жаль, ще не повною мірою змінює криміногенну ситуацію у цій сфері [1]. Більше того, масштаби корупції ще є сталими, а її вплив не припинено повною мірою.

Поряд з окремими органами державної влади, деякі органи місцевого самоврядування все більше втягуються в корумповану систему влади і тим самим не тільки стають поживним середовищем для організованої злочинності, а й інколи навіть намагаються створити у своїх межах організовані злочинні групи. Органи влади усіх рівнів завжди приваблювали керівників організованих злочинних груп, особливо економічної спрямованості, які намагаються використовувати їх, переважно, з метою великого і незакон-

ного збагачення. Сьогодні на рівні муніципалітетів найбільш небезпечним симбіозом організованої злочинної групи є єдність злочинних дій кримінальних елементів, корумпованих представників правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування. Це явище ще не стало, на наш погляд, предметом глибокого наукового дослідження й адекватної оцінки, оскільки глибоко законспіроване і намагається завжди бути в "тіні".

Саме тому питання запобігання і протидії корупції як у державі, так і в діяльності органів місцевого самоврядування, потребують не лише вдосконалення, а й системного вивчення, адже повнота запобігання корупційним правопорушенням та їх припинення лише самими правоохоронними органами не можлива.

Метою статті є розробка комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Сьогодні корупція вразила більшість сфер суспільного життя вона реально протистоїть конституційному і суспільному ладу, є причиною небувалого зростання в Україні "тіньової" економіки та економічної злочинності. Корупція проникла у владні інституції, залучила чимало політичних і громадських діячів та значну частину державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Згідно з Індексом сприйняття корупції (щорічний рейтинг країн світу, що укладається міжнародною організацією Transparency International), Україна у 2011 р. посіла 152-ге місце зі 183 держав (поряд із Таджикистаном) [2].

Виникає занепокоєння, що позиція України в зазначеному рейтингу несуттєво змінюється протягом тривалого часу і залишається далекою від пріоритетів держави: у 2010 р. – 134-те місце зі 178 держав, у 2009 р. – 146-те зі 180, у 2008 р. – 134-те зі 180, у 2007 р. – 118-те зі 179, у 2006 р. – 99-те зі 163, у 2005 р. – 107-ме зі 158 [3].

Тенденція до усвідомлення факту, що корупція є багатоаспектним соціальним явищем, позитивно вплинула на заходи та кроки законодавця при розробці механізмів подолання корупції в Україні.

Дійсно, минулий 2011 р. у сфері антикорупційної політики нашої держави можна вважати знаковим. Підставою для такого твердження є прийняття двох базових документів у цій сфері. По-перше, прийнято Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції", який набрав чинності 1 липня 2011 р. [1]. По-друге, Главою Держави на найближчі п'ять років визначено основні стратегічні напрями державної політики в антикорупційній сфері, а саме Указом Пре-

зидента від 21.10.2011 р. № 1001 затверджено Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. [4].

Для реалізації Національної антикорупційної стратегії Постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 затверджено Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. [5]. За структурою вона відповідає Національній антикорупційній стратегії та містить перелік заходів, обсяги і джерела фінансування, очікувані результати, індикатори, строки, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів.

Розглядаючи корупцію як політичну проблему, слід зазначити, що особлива небезпека політичної корупції полягає в тому, що вона підриває фундаментальні основи функціонування суспільства і влади, руйнує демократичні принципи, оскільки здійснюється, на перший погляд, легітимно, а фактично – поза правовим полем. Це: незаконний лобізм, протекціонізм, торгівля впливом, незаконне використання грошових і товарних потоків на виборчі кампанії та інші політичні цілі під майбутні дивіденди: державні посади, фінансові пільги, одержання державних замовлень, квот, кредитів та інших привілеїв. У західних суспільствах цей феномен названий "кухнею влади", що включає до процесів прийняття рішень, крім офіційних структур влади, також бізнесменів, банкірів, власників мас-медіа, лідерів мафіозних груп тощо [6].

Тому серед основних причин і факторів поширення корупції в органах місцевого самоврядування (за деякими оцінками, на рівень муніципалітетів припадає 75% обсягу корупційного ринку) можна виділити такі:

- політичні. Специфіка політичної корупції полягає в тому, що це "вершковий" тип корупції, а її суб'єктами є особи, які приймають політичні рішення. Їй не притаманна негайна матеріальна вигода, або прямо корисна зацікавленість корупціонера. Її безпеку слід розцінювати з позиції розбудови правової, демократичної держави. Тема політичної корупції тісно пов'язана з теорією політичної ренти як еквіваленту ренти економічної, яку одержують у рамках політичного процесу. Політична рента тісно пов'язана з державним регулюванням різних сфер економічного життя. Її механізм полягає в тому, що із наявних альтернативних рішень політик (керівник органу місцевого самоврядування) вибирає той варіант, який задовольняє його особисту зацікавленість, а не інтереси суспільства в цілому [6];
- соціально-економічні. Вони виражаються у протиправному використанні політичною елітою, державними чиновника-

ми процесів, пов'язаних з реформуванням економіки, зокрема, приватизації державного і комунального майна, наданні пільг та переваг "своїм" корпоративним групам, використанні державних ресурсів, комунальної власності територіальних громад в особистих інтересах, незаконному ліцензуванні, квотуванні та лобізмі під час прийняття економічних рішень у супереч інтересам держави і територіальної громади [7];

- соціально-психологічні. Формується "корупційна ментальність" населення: зорієнтованість значної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань, унаслідок чого корупція із соціальної аномалії перетворюється у правило поведінки; впевненість громадян у корумпованості влади, неефективності антикорупційних діянь та пріоритетності суворого покарання винних за їх скоєння; низька психологічна готовність, а тому і слабка активність населення та недержавних структур у питаннях протидії корупції, відсутність дієвої співпраці між ними та державними органами, органами місцевого самоврядування. У суспільстві існують подвійні моральні стандарти. З одного боку, корупція, особливо у верхніх ешелонах влади, вважається суспільно неприйнятною, і це офіційно декларується, а з іншого – корупція, особливо низова, стала невід'ємною частиною буття пересічного українця. Обвинувачення в корупції стали настільки звичними, що межа між нормою поведінки і відхиленням практично стерлась. Як даність сприймається те, що, критикуючи чиновників і державу, громадянин не помічає своєї "маленької" корупції [7].

В умовах, коли корупція набуває все більшого розмаху на території України, посилюється необхідність упровадження ефективного механізму протидії та запобігання їй.

Дійсно, державна влада не в змозі забезпечити протидію побутовій корупції, також "зверху" неможливо своєчасно виявляти конфлікт інтересів. Ці дії можуть бути ефективними саме на муніципальному рівні, оскільки для цього є передумови як позитивного, так і негативного характеру, зокрема:

- на відміну від державного та регіонального рівнів, де відносини влади і суспільства визначаються не безпосередньо громадянами, а різними інститутами, що їх представляють, в органах місцевого самоврядування зацікавленою стороною може бути все місцеве співтовариство (територіальна громада), а не тільки органи влади;

- загальне неприйняття корупції в місцевому співтоваристві і постійне "підтримання чистоти" можуть бути більш ефективними, ніж разові кампанії і силові методи боротьби з корупцією;
- підвищення політичної та правової культури населення в напрямі формування атмосфери антикорупційного світогляду (проведення органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства відповідних освітньо-виховних заходів у школах, ВНЗ та інших освітніх закладах);
- більшість громадських організацій діє саме на муніципальному рівні, отже, місцеві нормативні акти легше обговорити і за необхідності змінити, ніж організувати аналогічні дії на регіональному рівні;
- деякі корупційні злочини, які не підпадають під дію кримінального законодавства, можуть бути припинені на місцевому рівні шляхом застосування несилових, "місцевих" методів, таких як публічне сповіщення, громадський осуд, обмеження на зайняття посад в органах місцевого самоврядування, на участь у тендерах та ін.

Експерти ООН зазначають: "Децентралізація управління після розвалу старої системи підняла проблему корупції місцевого самоврядування в усій Східній Європі. Це одна з причин, чому боротьба з корупцією має починатися на місцевому рівні, як це робиться в Болгарії, Польщі, Сербії тощо, де можна спостерігати появу "чистих" муніципалітетів і місцевих філій НУО, які безпосередньо борються з корупцією. Місцеві адміністрації швидше відгукуються на волю народу, ніж державний та регіональний рівні, що ще більше зміцнює аргументи на користь антикорупційної діяльності на місцевому рівні. Місцеві жителі можуть давати оцінку роботі місцевого самоврядування, судячи з якості послуг, які вони отримують. Ось чому так важливо для місцевого самоврядування домогтися створення функціонально цілісної системи, в якій підтримується високий рівень інтегрованості, чесності і гордості на всіх рівнях публічної влади, приватних інститутів (бізнес-структури) та інститутів громадянського суспільства (НУО). Ці три типи інститутів повинні працювати разом у коаліції, щоб боротися проти корупції і домогтися більшої цілісності та прозорості у наданні послуг на місцевому рівні. Працювати разом легше на місцевому рівні, де кількість і різноманітність гравців менше, ніж на національному рівні" [8].

Органами місцевого самоврядування проводиться відповідна робота щодо соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій. Уже стало очевидним, що без створення системних механізмів

мів запобігання корупції на місцевому рівні національні антикорупційні дії можуть повністю знівелюватися.

Тому ми вважаємо за доцільне в рамках комплексного механізму протидії корупції запропонувати прийняття відповідних програм на муніципальному рівні.

При створенні муніципальної Програми протидії корупції важливо дотримуватися таких принципів.

1. Широка громадянська участь та інформаційна відкритість. Узгоджену позицію місцевої громади щодо запобігання корупційним проявам можна виробити, лише застосовуючи спеціальні методи залучення мешканців до процесу створення цієї програми, забезпечуючи постійне інформування громадян про всі новації роботи. Крім того, активні, небайдужі громадяни – важливий і недорогий ресурс створення і реалізації програми.

2. Адаптивність. Корупціонери вміють підлаштовуватися під ситуацію, що змінилася, набуваючи стійкості до антикорупційних дій і придумуючи нові способи вимагання. Програма повинна бути “мобільною”: містити різні механізми протидії, а не одноманітні схеми дій, мати оптимальний механізм коригування.

3. Ефективність. Громадські ресурси не безмежні, тому програмні заходи повинні давати максимальний ефект при мінімумі витрат. Розробникам програми необхідно визначити пріоритетні напрями за оптимальним співвідношенням важливості і досяжності завдання.

4. Системність. Ефект від комплексної програми більше, ніж сума результатів дій різних відомств, відповідальних за протидію корупції. Синергія дій забезпечується за рахунок створення нових зв'язків усередині місцевої громади – інформаційних і організаційних.

Робота над Програмою протидії корупції принципово не відрізняється від створення будь-якої іншої муніципальної програми і може включати ті самі етапи:

- аналіз ресурсів, наявних для створення програми: кадри (ініціативна група – представники громадських організацій, правоохоронних органів, бізнесу, а також експерти, активні громадяни), інформація, грошові кошти на залучення зовнішніх експертів (необов'язково бюджетні);
- діагностика: визначення якісних і кількісних характеристик проблем, а також можливостей і обмежень для їх вирішення;
- навчання: вивчення теорії та практики протидії корупції, напрацювання ідей для подальшого обговорення;

- громадська кампанія: інформування громадян про проведену роботу, залучення максимально широкого кола активістів у процес роботи над програмою;
- опис програми: визначення її цілей, пріоритетів, завдань та індикаторів їх досягнення;
- створення механізму реалізації програми: формування керівного та контрольного органів програми, робочих груп за напрямами, створення системи мотивації та забезпечення діяльності робочих груп;
- створення системи моніторингу: вимірювання індикаторів досягнення цілей, оцінювання якості виконання, механізм коригування програми;
- прийняття програми: широке обговорення, затвердження.

Боротьба з корупцією повинна бути не короткочасною кампанією, а щоденною, послідовною і буденною роботою всіх правоохоронних органів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та структур громадянського суспільства

Вбачається, що для муніципального рівня наразі існують чотири основні можливості профілактики корупції:

- 1) вдосконалення нормативно-правової бази з метою відкритості органів місцевого самоврядування, усунення умов для безконтрольного та довільного прийняття рішень;
- 2) запровадження позитивної практики антикорупційної експертизи нормативно-правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 3) залучення жителів через інститути громадянського суспільства до взаємодії з органами місцевого самоврядування та здійснення відповідного контролю за їх діяльністю;
- 4) запровадження посади в органах місцевого самоврядування уповноваженого по боротьбі з корупцією.

IV. Висновки

Підсумовуючи, можна констатувати, що через багатогранність явища корупції існують різні наукові підходи до його правового й наукового визначення та розуміння сутності.

Визначивши окремі проблемні питання протидії корупції в сучасній Україні, доходимо висновку, що корупційні прояви, пов'язані з органами місцевого самоврядування, необхідно надалі досліджувати в кількох аспектах:

1. За сферою дії:
 - а) в самих органах місцевого самоврядування (внутрішня корупція);
 - б) у відносинах з іншими суб'єктами, що знаходяться на території муніципального утворення (підприємницькими організація-

ми, індивідуальними підприємцями, населенням та ін.

2. За спрямованістю:

а) кримінальні злочини, що охоплюються поняттям "корупція", насамперед, посадові та економічні;

б) посадові правопорушення;

в) посадові проступки.

3. За суб'єктами:

а) сільський, селищний, міський голова;

б) посадові особи місцевого самоврядування;

в) депутати представницьких органів муніципальних утворень.

Такі дослідження сприятимуть розробці теоретичних підходів до подальшого вивчення явища корупції й виробленню наукових обґрунтувань для його подолання.

Список використаної літератури

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відом. Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
2. Corruption Perceptions Index 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> (дата звернення: 17.04.2012).
3. Корупція в Україні: соціальне коріння [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2012/koruptsiya> (дата звернення: 19.04.2012).
4. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001/2011 // Офіційн. вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.
5. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки: постановка Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 // Офіційн. вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3431.
6. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Є.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 364 с.
7. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичний феномен : дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 / Є.В. Невмержицький. – К., 2009. – 364 с.
8. Программа Развития ООН (Региональное Бюро по странам Европы и СНГ) "Борьба с коррупцией в посткоммунистических государствах: практические уроки" [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/> (дата звернення: 19.04.2012).
9. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії // Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії "Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії". – К. : Центр ім. О. Разумкова, 2009. – 90 с.
10. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.

Стаття надійшла до редакції 23 квітня 2012 р.

Кравченко Т.А. Особенности формирования комплексного механизма противодействия коррупции в органах местного самоуправления в Украине

В статье определены теоретико-методологические и прикладные подходы к анализу государственного регулирования предупреждения и противодействия коррупции, раскрыты особенности формирования комплексного механизма противодействия коррупции в органах местного самоуправления в Украине на современном этапе.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, органы местного самоуправления, органы публичной власти, механизмы государственного регулирования, коррупция, политика, должностные лица местного самоуправления, гражданское общество.

Kravchenko T. Features of complex mechanism against corruption in local government in Ukraine

In the article is defined theoretical, methodological and practical approaches to the analysis of state regulation to prevent corruption. The features of the formation of a complex mechanism of anti-corruption in local government in Ukraine at the present stage of the state are discovered.

Key words: local government, public administration, local governments, public authorities, mechanisms of regulation, corruption, politics, local government officials, civil society.

УДК 352.07

О.Г. Мордвіновдоктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет**ЗМІЦНЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті розкрито поняття матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, охарактеризовано обсяги і структуру доходів бюджету м. Запоріжжя, проаналізовано основні показники місцевого бюджету, обґрунтовано пропозиції щодо поліпшення ситуації у сфері ресурсного забезпечення місцевого самоврядування в м. Запоріжжі.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, ресурсне забезпечення, фінансова основа, матеріальна основа, місцевий бюджет, доходи, міжбюджетні трансферти.

I. Вступ

Шлях, який пройшла Україна за час свого незалежного, суверенного становлення, переконує нас, що поступальний розвиток держави просто неможливий без використання такого продуктивного механізму об'єднання суспільства, яким є інститут місцевого самоврядування. Належне функціонування та подальший розвиток місцевого самоврядування залежать, насамперед, від складу, обсягу та раціонального використання економічних і фінансових ресурсів. З огляду на підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання покладених на них завдань і надання послуг соціального характеру, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування мають відповідати вимогам доцільності та ефективно використовуватись.

Структурні перетворення в економіці, запити населення, збільшення вартості робіт, товарів та послуг змушують органи місцевого самоврядування брати більш активну участь у пошуку нових джерел для фінансування інвестиційних потреб територіальних громад.

Тому необхідним є: з боку органів місцевого самоврядування – виявлення найбільш раціональних джерел інвестування місцевих проектів, раціональне використання об'єктів комунальної власності, ефективне планування і прогнозування місцевого бюджету, з боку держави – передача місцевого бюджету нових джерел фінансових надходжень, розширення чинного переліку місцевих податків і зборів. Лише від поєднання зусиль органів місцевого самоврядування та держави залежать успіх перетворень та соціально-економічний розвиток територіальних громад.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в м. Запоріжжі, проведення аналізу основних показників місцевого бюджету та обґрунтування рекомендацій щодо покращення фінансово-економічної самостійності органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Фінансово-економічною основою місцевого самоврядування в м. Запоріжжі є: рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно й майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження. Провідне місце в структурі матеріальної основи посідають об'єкти комунальної власності.

Відповідно до ст. 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", органи місцевого самоврядування виконують усі майнові операції щодо об'єктів права комунальної власності, можуть здійснювати з ними будь-які господарські операції, зокрема, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частки до статутних фондів юридичних осіб, продавати, купувати, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються в користування та оренду, тощо [1, с. 2].

В м. Запоріжжі територіальна громада через Запорізьку міську раду володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання населенню передбачених законодавством громадських послуг. Право комунальної власності територіальної громади захищається законами на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів.

Серед об'єктів, що становлять матеріальну основу місцевого самоврядування в м. Запоріжжі, важливе місце належить земельним ресурсам.

На сьогодні землі територіальної громади м. Запоріжжя є ресурсом, чиї можливості для наповнення бюджету використовуються досить ефективно. Земельні ділянки передаються фізичним та юридичним особам на умовах оренди, користування та у власність. Передача земельних ділянок комунальної власності у власність або користування здійснюється на земельних аукціонах, організація і порядок проведення яких затверджуються Запорізькою міською радою. Отримані кошти спрямовуються на реалізацію міських програм соціально-економічного розвитку.

Не менш важливими об'єктами, що становлять матеріальну основу місцевого самоврядування, є нерухоме майно (будівлі, споруди, підприємства тощо). Прибуток від приватизації комунальної власності в повному обсязі надходить до місцевого бюджету. Органами місцевого самоврядування м. Запоріжжя запроваджено систему ефективного контролю за виконанням угод і договорів купівлі-продажу, оренди, передачі у користування та у відповідних випадках – своєчасного ініціювання питання повернення майна в комунальну власність. У разі наявності вільних приміщень та іншого майна, яке не використовується, та з метою отримання додаткових коштів органи місцевого самоврядування здійснюють передачу їх в оренду в порядку, встановленому чинним законодавством та нормативно-правовими актами Запорізької міської ради та її виконавчого комітету.

Комунальні підприємства також є складовою матеріальної основи місцевого самоврядування, проте варто зазначити, що частка доходів комунальних підприємств у загальних доходах місцевого бюджету є незначною. Це пояснюється тим, що комунальні підприємства зорієнтовані переважно на надання соціальних послуг, а не на отримання прибутку. Діяльність підприємств комунальної власності здійснюється відпо-

відно до їх статутів, які затверджуються міською радою. Усі майнові операції, питання розподілу прибутків та процеси затвердження фінансових звітів цих підприємств урегульовуються за рішенням міської ради, крім випадків, передбачених їх статутами.

Фінансовою основою місцевого самоврядування є місцевий бюджет, який являє собою фонд фінансових ресурсів, призначений для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи місцевого самоврядування в місті. Як складова бюджетної системи держави й основа фінансової бази діяльності органів місцевого самоврядування, місцевий бюджет забезпечує необхідними грошовими коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються Запорізькою міською радою. Через місцевий бюджет формуються певні фінансові відносини органів самоврядування м. Запоріжжя практично з усіма підприємствами, установами, розташованими на території міста, і мешканцями міста у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цього бюджету.

Місцевий бюджет складається із загального та спеціального фондів. Складовими загального фонду місцевого бюджету є: всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду, всі видатки бюджету, які здійснюються за рахунок надходжень загального фонду, кредитування бюджету, фінансування загального фонду місцевого бюджету. Складовими спеціального фонду місцевого бюджету є: доходи бюджету, які мають цільове спрямування, видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду, кредитування бюджету, фінансування спеціального фонду бюджету.

Визначальну роль у забезпеченні самостійності місцевого бюджету відіграють доходи. Доходна частина бюджету м. Запоріжжя складається із трьох частин:

- доходи, що закріплюються за бюджетом місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, визначені ст. 64 і 66 Бюджетного кодексу України;
- власні доходи місцевого бюджету, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів їх перелік визначено у ст. 69 Бюджетного кодексу України;
- міжбюджетні трансферти (з державного бюджету та інших місцевих бюджетів).

Основні показники доходів бюджету м. Запоріжжя у 2010 та 2011 рр. наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Обсяги та структура доходів бюджету м. Запоріжжя у 2010 та 2011 рр.

Показник	Обсяг, млн грн	
	2010 р.	2011 р.
Загальний обсяг доходів, з них	1409,6	1711,5
податок на доходи фізичних осіб	938,2	1125,6
податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності	24,3	30,3
земельний податок	58,9	79,3
орендна плата за земельні ділянки	172,3	232,0
місцеві податки і збори, в тому числі	17,2	49,5
єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	–	38,7
надходження від відчуження майна комунальної власності	18,1	12,0
екологічний податок	7,9	24,6
власні надходження бюджетних установ	94,0	102,8

Примітки: 1. Показники бюджету міста не включають обсяги міжбюджетних трансфертів, які надходять з Державного бюджету. 2. Таблиця побудована за даними [2].

З табл. 1 видно, що основним джерелом надходжень до бюджету м. Запоріжжя є податок на доходи фізичних осіб. Так, надходження до місцевого бюджету податку на доходи фізичних осіб у 2011 р. становили 1125,6 млн грн. Порівняно з 2010 р. зростання становить 187,4 млн грн, або 20,0%. Основними чинниками, які позитивно впливають на надходження податку на доходи фізичних осіб, є зростання внутрішнього валового продукту та фонду оплати праці.

Сума надходжень податку на прибуток підприємств комунальної власності у 2011 р. становила 30,3 млн грн, збільшення порівняно з 2010 р. – 6,0 млн грн, або 24,9%.

У 2011 р. до бюджету міста від справляння земельного податку та орендної плати за земельні ділянки надійшло 311,3 млн грн. Надходження (у зіставних показниках) збільшились на 80,1 млн грн, або на 34,6% за аналогічний бюджетний період 2010 р. Збільшення надходжень пов'язано зі скасуванням пілг щодо орендної плати за земельні ділянки та приведенням у відповідність до чинного законодавства 268 договорів оренди та додаткових угод [2].

Частка місцевих податків і зборів у 2011 р. становила 10,8 млн грн, що на 6,4 млн грн менше, ніж у 2010 р.

Надходження від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у 2011 р. склали 38,7 млн грн. У 2010 р. єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва входив до кошика державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів.

У 2011 р. надходження від продажу нерухомого майна становили 12,0 млн грн, що, порівняно з аналогічним періодом 2010 р. менше на 6,1 млн грн. Скорочення надходжень від відчуження майна комунальної власності відбулося у зв'язку зі зменшенням кількості приватизованих об'єктів на 44 (у 2010 р. – 114, у 2011 р. – 70).

Порівняно з 2010 р., зросли надходження від екологічного податку на 16,7 млн грн та становили 24,6 млн грн, що пов'язано зі змінами законодавства стосовно збільшення

нормативу відрахувань надходжень до бюджету міста з 20 до 50%.

Власні надходження бюджетних установ у 2011 р. склали 102,8 млн грн, що на 8,8 млн грн більше ніж за 2010 р.

Збільшення у 2011 р. власних доходів бюджету м. Запоріжжя досягнуто за рахунок зростання надходжень земельного податку, орендної плати за земельні ділянки, податку на прибуток підприємств комунальної власності, інших надходжень.

Поряд з позитивними показниками є також і негативні. Так, у 2011 р. не виконано план надходжень від орендної плати за користування майном комунальної власності (99,0%) у зв'язку з відмовою суб'єктів господарювання від орендованих нежитлових приміщень, план по фіксованому податку на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю (90,5%) у зв'язку із суттєвим зменшенням кількості платників (на 1 762 платника) [2].

Відзначимо, що структура доходів бюджету м. Запоріжжя характеризується високою питомою вагою бюджетних трансфертів з державного бюджету (дотацій та субвенцій), основним завданням яких є вирішення проблем вертикальної і горизонтальної незбалансованості, що виникають унаслідок невідповідності між повноваженнями на здійснення видатків та податкоспроможністю (можливостями збору податків) на місцевому рівні. Система трансфертів сприяє нівелюванню відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями, зумовлених соціально-економічними особливостями та можливостями кожного регіону.

Згідно з Бюджетним кодексом України, інструментарій системи міжбюджетних трансфертів представлений трьома основними групами прямих міжбюджетних трансфертів.

До першої групи належать трансферти, головним призначенням яких є вирівнювання фінансової спроможності місцевого бюджету на безоплатній і безповоротній основі для покриття поточних видатків, а саме дотації вирівнювання і трансферти, що передаються до Державного бюджету України та

бюджету м. Запоріжжя з інших місцевих бюджетів. До другої групи належать субвенції, тобто трансферти, які передаються до місцевого бюджету безповоротно і безоплатно, але мають конкретно визначене цільове призначення і не можуть бути використані на іншу мету. До третьої групи належать інші безумовні трансферти, що надаються з

державного бюджету до місцевого бюджету у формі дотацій. На відміну від субвенцій, кошти, отримані у формі дотацій, витрачаються на покриття різних поточних видатків бюджету м. Запоріжжя, а не лише на конкретно визначені цілі. Показники надходжень офіційних трансфертів з державного бюджету подано в табл. 2.

Таблиця 2

Обсяги надходжень міжбюджетних трансфертів до бюджету м. Запоріжжя у 2010 та 2011 рр.

Показник	Обсяг, млн грн	
	2010 р.	2011 р.
Загальний обсяг надходжень офіційних трансфертів з державного бюджету, з них	725	759,9
до загального фонду	434,7	715,2
до спеціального фонду	290,3	44,7

Примітка. Таблиця складена за даними [2].

У 2011 р. м. Запоріжжя одержало загальний обсяг офіційних трансфертів з державного бюджету у розмірі 759,9 млн грн, що на 34,9 млн грн більше ніж у 2010 р.

Дотації з державного бюджету спрямовані на: забезпечення виплат, пов'язаних із підвищенням рівня оплати праці працівників бюджетної сфери; вирівнювання фінансової забезпеченості місцевого бюджету; компенсацію втрат доходів місцевого бюджету внаслідок надання державою пільг зі сплати земельного податку суб'єктам літакобудування та ін.

Органам місцевого самоврядування надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку на своїй території. У ст. 43 Конституції України зазначено, що місцеві органи самоврядування управляють майном, яке є в комунальній власності, затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання, встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації, установи.

Для забезпечення виконання програм соціально-економічного розвитку м. Запоріжжя у складі місцевого бюджету сформовано бюджет розвитку міста – доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

У 2011 р. до бюджету розвитку м. Запоріжжя надійшло доходів у сумі 55,1 млн грн, або 97,0% до плану, з яких: єдиний податок – 38,7 млн грн, кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, – 12,0 млн грн, кошти від продажу землі – 4,3 млн грн.

З отриманих у 2010 р. доходів, кошти бюджету розвитку м. Запоріжжя були спрямовані на виконання "Програми соціально-

економічного і культурного розвитку міста Запоріжжя на 2011 рік".

Головною метою Програми було зростання добробуту та підвищення життєвого рівня населення, сприяння створенню умов для розвитку економіки на основі інвестиційно-інноваційного оновлення потенціалу міста, підвищення ефективності використання міських ресурсів і комунального майна, діяльності комунальних підприємств, розвитку зовнішньоекономічної діяльності, поліпшення якості соціальних послуг [3].

На виконання цієї Програми, кошти бюджету розвитку м. Запоріжжя були спрямовані на: благоустрій міста, ремонт житлового фонду, будівництво, реконструкцію аварійного стану житлових будинків, об'єктів охорони здоров'я, освіту, соціальний захист, реконструкцію мереж зовнішнього освітлення, тепlopостачання, газифікацію, ліквідацію аварійного стану вулиць, шляхопроводів. За рахунок інвестиційних субвенцій з державного бюджету на будівництво автотранспортної магістралі через р. Дніпро було спрямовано 127,4 млн грн. За рахунок субвенцій також виконано ремонт, реконструкцію життєво важливих соціальних об'єктів. На соціальний захист малозабезпеченого населення за рахунок субвенцій з державного бюджету спрямовано 494,5 млн грн.

На 2012 р. пріоритетними напрямками в соціально-економічному розвитку міста є будівництво мостових переходів через р. Дніпро, реалізація пілотного проекту з будівництва доступного житла, відселення мешканців із аварійних і старих будинків, реалізація енергозберігаючих проектів, розвиток машинобудування тощо.

IV. Висновки

Фінансово-економічну основу органів місцевого самоврядування можна визначити таким чином: різноманітні майнові та немайнові права, зокрема на землю, природні ресурси, будівлі, виробничі об'єкти, транспортні засоби, кошти бюджету, включаючи

кошти цільових бюджетних фондів, спеціальні кошти (фонди) бюджетних установ, фінанси підприємств, що перебувають у комунальній власності територіальної громади міста.

Проаналізувавши показники бюджету м. Запоріжжя, можна зробити висновок про те, що в цілому міський бюджет функціонує за рахунок джерел доходів, які збираються на території міста (до них входять як власні податкові джерела, так і частки від регулятивних податків, закріплених за місцевим бюджетом). У 2011 р., порівняно з 2010 р., доходи майже за всіма показниками збільшилися, що свідчить про раціональне використання об'єктів комунальної власності. Місцевий бюджет загалом є збалансованим, а ефективність роботи органів місцевого самоврядування щодо управління бюджетною сферою перебуває на досить високому рівні.

Незважаючи на збільшення доходів місцевого бюджету у 2011 р., потреба у видатках також зросла, тому є необхідність у зміні співвідношення між окремими групами податкових надходжень. При цьому метою такого реформування має бути не стільки максимізація доходної частини місцевого бюджету, скільки приведення її у відповідність із видатковими зобов'язаннями органів місцевого самоврядування м. Запоріжжя.

Важливе місце у сфері управління комунальною власністю належить проблемі стягнення боргів. Проте їй часто не приділяють достатню увагу. Місто Запоріжжя може забезпечити зростання своїх доходів за рахунок активізації діяльності комунальних підприємств зі стягнення заборгованості за ко-

мунальні платежі. Ефективне управління діяльністю зі стягнення боргів дало б можливість максимізувати надходження від уже існуючих джерел місцевих доходів.

Для поліпшення ситуації у сфері фінансово-економічного забезпечення у м. Запоріжжі можливе створення заводів з переробки твердих побутових відходів, утилізації автомобільних шин, підвищення ефективності використання міських ресурсів і комунального майна, діяльності комунальних підприємств міста. Вирішення цих та інших питань стосовно формування і використання місцевого бюджету значною мірою визначило б розширення економічної самостійності міста.

Таким чином, слід зазначити, що пошук нових форм і методів зміцнення фінансово-економічної незалежності органів місцевого самоврядування залишається досить актуальним завданням для науковців і практиків, одним із перспективних напрямів вирішення якого є подальше удосконалення формування місцевого бюджету.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Урядовий кур'єр. – 1997. – 14 червня. – № 107–108. – С. 2.
2. Довідка про виконання бюджету м. Запоріжжя за 2011 р. [Електроний ресурс] // Запорізька міська рада. – Запоріжжя : Запорізька міська рада, 2007. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=46> (дата звернення 27.04.2012).
3. Рішення Запорізької міської ради "Про Програму соціально-економічного і культурного розвитку міста Запоріжжя на 2011 рік" від 18.02.2011 р. № 5.

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2012 р.

Мордвинов А.Г. Укрепление ресурсного обеспечения деятельности органов местного самоуправления

В статье раскрыто понятие материальной и финансовой основы местного самоуправления, охарактеризованы объемы и структура доходов бюджета г. Запорожья, проанализированы основные показатели местного бюджета, обоснованы предложения по улучшению ситуации в сфере ресурсного обеспечения местного самоуправления в г. Запорожье.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, ресурсное обеспечение, финансовая основа, материальная основа, местный бюджет, доходы, межбюджетные трансферты.

Mordvinov O. The strengthening of the resource support of local self-government

The concept of material and financial basis of local self-government is given, the volume and structure of budget revenues of Zaporozhye is characterized, the main indicators of the local budget are analyzed, proposals for improving the situation in the area of resource provision of local government in Zaporozhye are justified.

Key words: local governments, resource support, financial basis, the material basis, local budget revenues, budget transfers.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАСАДАХ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

У статті визначено шляхи вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на засадах державно-приватного партнерства в частині поширення елементів партнерства та соціальної відповідальності бізнесу.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, соціальна відповідальність, бізнес, структурні реформи.

I. Вступ

Наявність економічно проблемних (депресивних) територій і місцевих громад, не спроможних самостійно вирішити нагальні питання місцевого розвитку, негативно позначається на соціально-економічній ситуації в країні. У зв'язку з цим зростає незадоволеність населення, яке проживає на таких територіях, що, у свою чергу, зумовлює зростання злочинності і соціальної нестабільності, виникнення неконтрольованих процесів міграції робочої сили (у тому числі сезонної та нелегальної), загострення демографічних проблем тощо.

Сьогодні роль держави має полягати у створенні інституціональних умов, формуванні розвиненого інституціонально-правового та інституціонально-організаційного середовища як основи для відмови від "утримання" та переходу до стимулювання розвитку територій, побудови партнерських відносин у триаді "державна – регіони – територіальна громада" [1].

Питання державно-приватного партнерства сьогодні набувають актуальності серед українських вчених, а саме: аналізується зарубіжний досвід упровадження державно-приватного партнерства, визначаються його позитивні та негативні моменти, вдосконалюється нормативно регулювання, розробляються механізми його впровадження в Україні. Цим питанням присвятили свої праці такі вчені та практики, як: С. Біла, О. Бойко, С. Бульбас, О. Вінник, Б. Винницький, В. Воротін, Н. Гринчук, С. Грищенко, Б. Данилишин, Я. Жаліло, П. Жук, О. Збаращук, І. Залуська, П. Надолішний та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати Закон України "Про державно-приватне партнерство" для визначення його негативних позицій та розробити шляхи вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування на засадах державно-приватного партнерства.

III. Результати

Реформування системи місцевого самоврядування та розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування – сьогодні найбільш актуальні питання для наукових кіл. Але таке поняття, як "державно-приватне партнерство", сьогодні також набуває актуальності.

Для початку доцільно розглянути основні засади Закону України "Про державно-приватне партнерство" [2].

Верховна Рада України 01.07.2010 р. прийняла Закон України "Про державно-приватне партнерство" № 2404-VI, яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі.

Так, державно-приватним партнерством визначена система відносин між державними (державна Україна, АРК, територіальні громади в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування) та приватними (юридичні особи та фізичні особи-підприємці) партнерами, що побудована на принципах рівності партнерів та узгодженості їх інтересів, при реалізації яких можливості обох партнерів об'єднуються. Передбачений відповідний розподіл ризиків, відповідальності та отримання кінцевого результату, можливості взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі [2].

Законом України "Про державно-приватне партнерство" передбачено, що державно-приватне партнерство застосовується в таких сферах: пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, виробництво, транспортування і постачання тепла та розподіл і постачання природного газу, будівництво та експлуатація автошляхів, доріг, залізниць, машинобудування, охорона здоров'я, оброблення відходів, управління нерухомістю тощо.

Об'єктами державно-приватного партнерства, відповідно до Закону, є об'єкти, які

перебувають у державній або комунальній власності. Такими об'єктами можуть бути існуючі, створювані або придбані об'єкти, при цьому існуючі об'єкти не підлягають приватизації і перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору державно-приватного партнерства [2].

Важливими положеннями Закону України "Про державно-приватне партнерство" є встановлення національного режиму інвестиційної та іншої господарської діяльності для іноземних приватних партнерів, визначення приватного партнера на конкурсних засадах, встановлення порядку використання земельних ділянок для здійснення державно-приватного партнерства [2].

Водночас аналіз Закону України "Про державно-приватне партнерство" свідчить, що документ має ряд суперечностей. Так, перелік сфер застосування державно-приватного партнерства відповідно до положень Закону не є вичерпним, що ускладнює діяльність інвесторів, пов'язану з використанням об'єкта державної чи комунальної власності, наявність лише договірної характеру державно-приватного партнерства тощо.

Слід зазначити, що за своїм змістом Закон України "Про державно-приватне партнерство" має декларативний характер та забезпечує участь держави у партнерстві, гарантуючи довготривалість відносин і права приватного партнера на окупність інвестицій. Однак для практичної реалізації положень Закону необхідно розробити більш чіткий та прозорий механізм партнерства, забезпечити чіткий розподіл етапів реалізації його проектів та створити максимальну мотивацію для залучення іноземних партнерів.

На сьогодні Кабінетом Міністрів України розроблено нові нормативно-правові акти у сфері здійснення державно-приватного партнерства. Так, 17.03.2011 р. була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства", якою передбачена державна підтримка у вигляді державних та місцевих гарантій, фінансування заходів та в іншій формі згідно із Законом [3].

Прийняття законодавчих актів у сфері здійснення державно-приватного партнерства є успішною передумовою реалізації проектів державно-приватного партнерства та своєрідною пропозицією держави приватному бізнесу співпрацювати на засадах рівності, прозорості та взаємної вигоди.

Актуальним для сьогодення є також розвиток підприємництва та державно-приватного партнерства в налагодженні ефективного діалогу між державою та регіонами.

Перехід до нової якості регіонального розвитку неможливий без трансформації та поглиблення зв'язків між суб'єктами адміністративних та економіко-територіальних відносин. Забезпечення партнерства між державою, бізнесом та громадськістю посідає провідне місце серед механізмів, що дають змогу ефективно вирішити проблему обмеженості ресурсів місцевого розвитку шляхом об'єднання зусиль, потенціалів та узгодження інтересів [1].

Від економічної активності суб'єктів господарювання, розташованих на певній території, залежить розширення фіскальної бази. Одним з найбільш продуктивних засобів вирішення низки економічних і соціальних проблем громад є стрімкий розвиток малого та середнього підприємництва на місцевому рівні. На сьогодні вже створено рамкові умови для повноцінного розвитку малого підприємництва. Проте досі його показники не досягли значущих розмірів для помітного впливу на економічну ситуацію в регіонах. На місцевому рівні скрізь (передусім у торгівлі) переважає мікропідприємництво, що не сприяє створенню робочих місць, розширенню податкової бази та диверсифікації економіки територіальної одиниці, а інноваційна активність малого підприємництва є вкрай незначною.

Місцева влада при здійсненні економічної політики орієнтується переважно на великий бізнес, менше – на середній і зовсім не враховує потенціалу малого підприємництва. Значною проблемою в цій сфері є відсутність умов для інтеграції малого та середнього підприємництва в національну та регіональні економічні системи. Підприємство розвивається стихійно, некеровано та безсистемно, без зусиль з боку місцевої влади щодо оптимізації його структури та збільшення економічної значущості.

Дієвість політики щодо підтримки малого підприємництва залежить від того, наскільки ефективно місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування трансформують національні пріоритети цієї сфери в конкретні заходи цільового характеру. З іншого боку, розвиток малого підприємництва на місцях гальмується низкою системних проблем, суперечностей і конфліктів між владними колами та підприємцями. Основною з таких проблем є наявність компетенційних прогалин та суперечностей у повноваженнях місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку підприємництва [1].

Для підвищення ділової активності та оптимізації структури малого підприємництва серед завдань місцевої влади слід визначити таке:

- пріоритетним напрямом соціально-економічної політики на місцевому рівні по-

- винен стати розвиток малого підприємництва з відповідним відображенням у програмних документах та заходах;
- всебічна підтримка започаткування підприємницької діяльності за рахунок створення бізнес-інкубаторів, які сприятимуть стимулюванню розвитку малого підприємництва шляхом надання приміщень та виробничих потужностей, виділення земельних ділянок підприємцям та установам підприємницької інфраструктури на пільгових умовах;
 - сприяння суб'єктам малого підприємництва в доступі до мікрокредитних ресурсів, у тому числі за рахунок тісної співпраці з регіональними фондами підтримки підприємництва;
 - розвиток депресивних територій, а саме: поширення ідей малого підприємництва на селі, безпосередньо у сфері приватного сільськогосподарського виробництва, сільського та зеленого туризму тощо;
 - включення привабливих для малого підприємництва сфер до переліку інвестиційних об'єктів і пріоритетність залучення інвестицій до сектора малого підприємництва;
 - надання консультаційної підтримки суб'єктам малого підприємництва щодо диверсифікації сфер діяльності, у тому числі на інноваційній основі; залучення суб'єктів малого та середнього підприємства до виконання державних і регіональних замовлень;
 - запровадження постійного моніторингу стану малого підприємництва з наступним коригуванням заходів у рамках відповідних програм розвитку територій на основі його результатів.

Основними завданнями інфраструктурної та інноваційної підтримки підприємництва на регіональному та місцевому рівнях мають стати:

- 1) організаційна, фінансова, інформаційна та маркетингова підтримка інноваційних проектів суб'єктів малого підприємництва;
- 2) посередництво у встановленні ділових контактів між винахідниками, потенційними товаровиробниками та споживачами інноваційної продукції;
- 3) консультативна підтримка у сфері ліцензування продукції інноваційного походження;
- 4) навчання та підвищення кваліфікації підприємців, підготовка та перепідготовка кадрів для інноваційного підприємництва тощо [1].

Вагомою складовою цих процесів є забезпечення взаємодії та партнерства суб'єктів підприємницької діяльності з органами виконавчої влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, налагодження

співпраці між підприємцями з різних регіонів і координації їх зусиль щодо участі у створенні сприятливих умов для розвитку відповідних галузей, формування системи громадського контролю за виконанням нормативно-правових актів у сфері підприємницької діяльності тощо.

Характер завдань, що постали на сьогодні перед регіональною та місцевою владами, політичною, діловою та громадською елітами, визначатиме конкретні форми державно-приватного партнерства (концесії, орендні відносини, лізинг, угоди про розподіл продукції, спільне управління державним та комунальним майном, спільна економічна діяльність тощо).

Особливу роль державно-приватне партнерство має відігравати в розбудові об'єктів виробничої, транспортної, комунальної та соціальної інфраструктур на місцевому рівні, що сьогодні перебувають у критичному стані. Цьому сприятиме залучення приватних інвестиційних ресурсів та розвиток концепції соціально відповідального бізнесу.

Ключову роль у налагодженні стабільного та ефективного зв'язку між державою, бізнесом і громадою у вирішенні місцевих соціальних проблем на засадах добровільності та взаємовигоди мають відігравати місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування [1].

Для ефективної взаємодії та поширенні елементів партнерства і соціальної відповідальності необхідно активізувати діяльність за такими напрямками:

- створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання, що беруть участь у вирішенні соціальних проблем територій через надання податкових пільг, які можуть бути закріплені законодавчо (наприклад, податкова політика США, де на законодавчому рівні закріплені пільги для підприємств, які реалізують концепцію соціальної відповідальності в будь-якій сфері діяльності);
- сприяння залученню та розвитку громади через діяльність компаній на основні відповідних принципів, а саме: компанія та будь-яка інша організація має розглядати себе як частину громади у впровадженні програм залучення та розвитку громад, тому і сама компанія має брати участь у формуванні місцевої політики на засадах таких стимулів, як: пільгове використання місцевих природних ресурсів, зменшення адміністративних перепонів у розвитку бізнесу таких підприємств, зменшення ставки єдиного податку, здійснення регуляторної політики в інтересах малих підприємств відповідної галузі (будівництво, енергетика тощо).

Крім цього, потрібно поважати і враховувати думку громади під час прийняття й реалізації рішень організації; потрібно брати до уваги різноманітність громади в контексті культурних, релігійних, тендерних особливостей, традицій та історичного походження; потрібно поважати цінності партнерства, підтримки та обміну досвідом і ресурсами під час роботи із громадами та волонтерства, запрошуючи членів громади працювати волонтерами в соціальних й екологічних проектах громади, а також запрошувати співробітників організації виступити волонтерами у важливих проектах громади.

Таким чином, ефективний розвиток державно-приватного партнерства повинен здійснюватися обома сторонами, як на державному (місцевому) рівні, так і з боку підприємництва в частині запровадження соціальної відповідальності.

Посилення партнерських відносин держави та регіонів можливе за рахунок розвитку малого й середнього підприємництва та забезпечення результативності державно-приватного й бізнесово-громадського партнерства.

З огляду на зазначене, першочергові зусилля щодо розбудови регіональних економік і консолідації господарського простору мають бути спрямовані на:

- поширення використання інструментів стимулювання розвитку регіонів, передбачених Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” [4], зокрема угод щодо регіонального розвитку;
- перегляд та уточнення пріоритетів розвитку в рамках регіональних стратегій;
- упорядкування та узгодження положень цільових регіональних програм зі стратегіями та державними програмами;
- першочергове фінансування в рамках угод проектів з підготовки до проведення Євро-2012;
- застосування стимулювальних механізмів передусім до регіонів, що мають середні показники розвитку, оскільки саме вони становлять основу міцності й стабільності розвитку;

- формування сприятливого інвестиційного клімату;
- розвиток міжрегіональної інфраструктури, реалізація спільних інвестиційних проектів, створення бізнес-інкубаторів і технопарків;
- створення кластерів інноваційного характеру;
- сприяння місцевих органів налагодженню контактів між підприємцями;
- розвиток концепції соціальної відповідальності бізнесу, яка сприятиме налагодженню діалогу між бізнесом та громадою.

IV. Висновки

Таким чином, узгодження інтересів держави, регіональної влади та місцевого самоврядування може відбутися лише за їх координації, збалансованого, комплексного підходу до вирішення суперечностей, що назріли в соціально-економічній, бюджетній, політичній сферах. Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні не буде декларацією лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ (конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної) та децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення своїх конституційних повноважень.

Список використаної літератури

1. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства : аналіт. доповідь / [С.О. Біла, О.В. Шевченко, В.І. Жук та ін. ; за ред. С.О. Білої]. – К. : НІСД, 2010. – 64 с.
2. Закон України “Про державно-приватне партнерство” станом на 1 липня 2010 р. // Уряд. кур’єр. – 2010. – № 160. – № 34.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства” від 17.03.2011 р. № 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-%D0%BF>.
4. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>.

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2012 р.

Ободец Я.В. Пути совершенствования деятельности органов местного самоуправления на принципах государственно-частного партнерства

В статье определены пути совершенствования деятельности органов местного самоуправления на основах государственно-частного партнерства в части расширения элементов партнерства и социальной ответственности бизнеса.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, государственно-частное партнерство, социальная ответственность, бизнес, структурные реформы.

Obodets Ya. Ways to improve the activity of local governments on the basis of public-private partnership

The article identified ways to improve the activity of local governments on the basis of public-private partnership for expanding the elements of partnership and social responsibility of business.

Key words: local governments, public-private partnership, business.

УДК 342.553:352.07(477)

О.М. Пеклушенко

Голова Запорізької обласної державної адміністрації

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено генезу поняття місцевого самоврядування, сучасне його розуміння, організаційно-правові та фінансово-економічні основи місцевого самоврядування, а також подано авторське розуміння організаційних основ місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, вибори, посадова особа, народ, адміністративно-територіальна одиниця, місцевий бюджет, комунальна власність.*

I. Вступ

Останнім часом суттєво підвищується роль органів місцевого самоврядування, призначення яких полягає в забезпеченні вирішення питань місцевого значення, які віднесені чинним законодавством України до сфери їх компетенції, та які мають діяти в рамках чинного законодавства і в інтересах територіальної громади. Разом з тим, слід визнати, що наукове дослідження статусу та структури органів місцевого самоврядування, правової регламентації питань організації їх діяльності, повноважень, відповідальності поки що недостатньо набуло системного характеру.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити організаційні основи місцевого самоврядування в Україні

III. Результати

Різні історичні періоди становлення самоврядування в Україні досліджували О. Андрийко, Д. Багалій, М. Владимирський-Буданов, В. Голобуцький, І. Крип'якевич, М. Костомаров, М. Котляр, Р. Лашенко, М. Максимович, В. Отамановський, Ф. Тарановський, П. Толочко; теоретичні основи місцевого самоврядування аналізували Ю. Панейко, В. Погорілко, О. Фрицький, Р. Хоменець, В. Шаповал; проблеми і перспективи місцевого самоврядування в сучасній Україні досліджували Б. Андресюк, В. Бесчастний, В. Борденюк І. Дегтярьова, Ю. Делія, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Л. Савенко, В. Устименко, Г. Чапала; організаційні засади функціонування органів місцевого самоврядування аналізували О. Бобровська, С. Болдирєв, В. Куйбіда, Ю. Куц.

Поняття місцевого самоврядування є порівняно новим в українському державознавстві. Термін місцевого самоврядування уперше отримав правове закріплення в Законі УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 07.12.1990 р. № 533-XII, відповідно до якого (ст. 1) місцеве самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони оби-

рають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто.

Відповідно до ст. 5 цього Закону, фінансово-економічну базу місцевого самоврядування становлять:

- природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), розпорядження якими відповідно до законів України здійснюється сільськими, селищними і міськими Радами народних депутатів;
- місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування та задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;
- фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів Рад народних депутатів та інших органів місцевого самоврядування.

Фінансово-економічну базу регіонального самоврядування становлять:

- місцеве господарство, комунальна власність, яка служить джерелом доходів регіонального самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території;
- фінансові ресурси, що складаються з бюджетних і позабюджетних коштів, валютних фондів.

Відповідно до ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (із змінами та доповненнями) від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, се-

лиць, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Важливі положення, що стосуються основ місцевого самоврядування, містяться і в міжнародно-правових актах. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування закріплюються конституційні та законодавчі основи місцевого самоврядування, територіальні межі і фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі поняття “основи місцевого самоврядування” широко використовується для характеристики не лише найважливіших елементів системи місцевого самоврядування, але й інститутів муніципального права. Основами місцевого самоврядування називаються також окремі розділи науки муніципального права, наприклад, історичні, теоретичні або історико-теоретичні основи місцевого самоврядування. При цьому, якщо йдеться про інститути муніципального права, то під основами мають на увазі комплекси правових норм у певній сфері муніципальних суспільних відносин, якщо про елементи системи місцевого самоврядування, то мають на увазі умови і засоби, необхідні для самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування.

У науці державного управління склалися різні точки зору про поняття і зміст основ місцевого самоврядування. Так, О.Д. Лазор основи місцевого самоврядування розглядає як певні передумови й умови, лише за наявності яких можливе реальне і ефективне місцеве самоврядування. При цьому учена виділяє правові, територіальні, організаційні, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування [6, с. 137].

О.Д. Лазор вважає, що основи місцевого самоврядування є сукупністю встановлених Конституцією України і законами таких норм, що регулюють найбільш суттєві суспільні відносини, що виникають в процесі організації та здійснення місцевого самоврядування на усій території України. Система основ місцевого самоврядування в Україні може бути розмежована на такі основні види: народовладні, гуманістичні, соціальні, територіальні, організаційні, політичні, фінансово-економічні. Пропоновану класифікацію автор аргументує посиланнями на відповідні положення Конституції України. Так, вона вважає, що значна частина основ конституційного ладу України одночасно є і правовою основою місцевого самоврядування. Зокрема, такі основи конституційного ладу, як визнання людини, її прав і свобод вищою цінністю або визнання України соціальною державою, соціальна політика якої

спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини, або народовладдя, або ідеологічне та політичне різноманіття, не становили б одночасно і правові основи місцевого самоврядування, не визначали б головний сенс і зміст усієї діяльності органів місцевого самоврядування [6, с. 140].

З представленою аргументацією важко погодитися хоч би тому, що держава не ставить перед місцевим самоврядуванням таких широких, по суті державного масштабу, завдань, обмежуючи місцеве самоврядування питаннями місцевого значення. Зокрема, на жодному етапі правового регулювання місцевого самоврядування питання забезпечення ідеологічного та політичного різноманіття не належали до місцевих і не вирішувалися органами місцевого самоврядування. Видається, що розширене розуміння правових основ місцевого самоврядування може привести до розмивання меж компетенції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що поняття “Основи місцевого самоврядування” є похідним від використаного в Конституції України поняття “Основи конституційного ладу”. Це пояснюється такими чинниками: згідно з Конституцією, по-перше, місцеве самоврядування є однією з основ конституційного ладу України; по-друге, воно є однією з форм здійснення народом своєї влади; по-третє, місцеве самоврядування – це система місцевої влади, що забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення.

На нашу думку, Конституція та інше законодавство України дають можливість виділити політичні, економічні та соціальні основи місцевого самоврядування, які можна віднести до загальних основ. Для них характерні такі ознаки:

- 1) вони покликані створити на загальнодержавному рівні певні умови, гарантії для розвитку місцевого самоврядування;
- 2) слугують передумовами стимулювання розвитку місцевого самоврядування;
- 3) забезпечують певну стійкість і стабільність у діяльності органів місцевого самоврядування;
- 4) створюють реальні можливості для якнайповнішої реалізації норм, що встановлюють компетенцію органів місцевого самоврядування.

Загальні основи місцевого самоврядування зумовлюють його спеціальні основи, які знаходять відображення у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Це організаційні, правові, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування (ст. 16).

Органи місцевого самоврядування, що становлять серцевину організаційної основи місцевого самоврядування, виступають не

лише гарантією здійснення населенням місцевого самоврядування, а і є самостійними суб'єктами місцевого самоврядування, наділеними окремими повноваженнями для вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування здійснюється органами місцевого самоврядування на відповідних територіях. Тому роль організаційної основи місцевого самоврядування не можна зводити тільки до гарантій місцевого самоврядування.

Основи місцевого самоврядування – це система принципів, загальних засадничих начал, що визначають і регламентують суспільні відносини, які виникають у процесі організації та здійснення місцевого самоврядування, що знаходиться під захистом держави. Основи місцевого самоврядування, відбиваючи його ключові риси, можуть стосуватися як місцевого самоврядування в цілому, так і окремих інститутів. Вони підпорядковують собі логічно та юридично всі його інститути.

Наукову та практичну цінність виділення поняття “Основи місцевого самоврядування” підкреслює І. Грицяк. На думку автора, основи місцевого самоврядування виражають базові начала функціонування місцевого самоврядування, підкреслюють особливості правової регламентації окремих сфер та інститутів місцевого самоврядування. З урахуванням положень Конституції України, окремих законів основи місцевого самоврядування забезпечують державні гарантії самостійності рішення населенням адміністративно-територіальної одиниці питань місцевого значення, а також правові підстави ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Під основами місцевого самоврядування І. Грицяк розуміє сукупність правових норм, що містяться в Конституції України, законах, що закріплюють найбільш принципи, важливі, загальні для усіх адміністративно-територіальних одиниць територіальні, правові, організаційні, фінансово-економічні основи діяльності населення для вирішення питань місцевого значення [1, с. 54].

Ю. Делія вважає, що норми, які регулюють відносини з приводу основ місцевого самоврядування, містяться тільки в Конституції України і законах. Таким чином, автор не враховує інші акти (Президента України), що справляють істотний вплив на правове регулювання змісту основ місцевого самоврядування [2, с. 46].

Значну увагу характеристиці основ місцевого самоврядування приділили В. Журавський, В. Серьогін, О. Ярмиш, які вважають, що основи місцевого самоврядування є найважливішими елементами, що знаходяться в тісній взаємодії та розвитку, становлять фундамент місцевого самоврядуван-

ня. Поняття “основи місцевого самоврядування” охоплює сукупність відносин, що складаються в результаті організації та здійснення місцевого самоврядування, по суті це основи, властиві місцевій публічній владі. Серед них автори виділяють такі групи відносин, що виникають [3, с. 122]:

- з приводу статусу та діяльності органів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, тобто організаційні;
- у зв'язку зі встановленням територіального устрою, як однієї з основ місцевого самоврядування і ознак публічної влади;
- у зв'язку з формуванням економічної основи й економічної діяльності органів місцевого самоврядування;
- у зв'язку з формуванням фінансової основи і фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Автори безпосередньо не виділяють правову основу місцевого самоврядування, але відзначають, що чинне законодавство містить таке поняття.

У перелік основ місцевого самоврядування В. Куйбіда включає й демографічну основу, що є сукупністю норм, які встановлюють одну з характерних ознак місцевого самоврядування, – наявність населення на цій території. З подібною аргументацією важко погодитися, передусім, тому, що населення певної адміністративно-територіальної одиниці виступає не просто як демографічна категорія, а як найважливіший інститут публічної влади на цій території, основний і найважливіший суб'єкт місцевого самоврядування [5, с. 45].

Ряд важливих характеристик досліджуваного інституту виділяє А. Мельник. Під основами місцевого самоврядування він розуміє економічні, соціальні, фінансові, правові й інші можливості й умови, що об'єктивно склалися в суспільстві, та сукупність яких утворює той базис, на якому будується вся система місцевого самоврядування, здійснюється влада місцевого самоврядування, тобто основа – це той фундамент, на якому здійснюється муніципальне будівництво. У зв'язку із цим він виділяє такі структурні елементи, які у своїй сукупності становлять поняття основ місцевого самоврядування: конституційно-правові основи, територіальні основи, економічні основи, фінансові основи [7, с. 103].

А. Мельник не включає в це поняття організаційні основи, оскільки вважає, що організаційні роботи органів місцевого самоврядування належить не стільки до основ, скільки до його здійснення, а саме до змістовної сторони формування і діяльності органів місцевого самоврядування, до форм прямого волевиявлення [7, с. 105].

У цілому таке трактування основ місцевого самоврядування не може бути підтримане.

Основи місцевого самоврядування не слід сприймати як деякі об'єктивно-абстрактні можливості й умови, що склалися в суспільстві та утворювали базис для місцевого самоврядування. Основи місцевого самоврядування – це передбачені Конституцією України, законодавчими та іншими нормативно-правовими актами найважливіші, базисні приписи, що належать до організації місцевого самоврядування і стосуються територіальної організації місцевого самоврядування, організаційного, економічного (матеріального, майнового) і фінансового забезпечення вирішення покладених на місце самоврядування завдань, безпосереднього залучення населення до вирішення питань місцевого значення.

Базисний характер правових норм, через які основи місцевого самоврядування отримують безпосереднє закріплення, проявляється в тому, що ці норми мають:

- а) засадничий, фундаментальний, узагальнювальний характер;
- б) визначеність і категоричність;
- в) постійність дії;
- г) загальновизнаність;
- д) стислість, концентрованість положень;
- е) стійкість.

Таким чином, незважаючи на різні точки зору учених про поняття і зміст основ місцевого самоврядування, усіх авторів об'єднує визнання того, що основи місцевого самоврядування покликані відобразити державні гарантії самостійного здійснення населенням місцевого самоврядування, створити необхідні передумови, умови, можливості для ефективного вирішення питань місцевого значення, а у встановлених законом випадках і реалізації окремих державних повноважень.

Основи місцевого самоврядування дають змогу, зокрема: відповідно до конституційних положень забезпечити включеність місцевого самоврядування в систему публічної влади в Україні; гарантувати здійснення місцевого самоврядування на усій території України з урахуванням історичних та інших місцевих традицій; сформулювати необхідні базові начала для соціально-політичного та фінансово-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці; забезпечити становлення й активний розвиток інститутів безпосередньої демократії, підвищити їх роль і значення у вирішенні завдань місцевого самоврядування; створити систему інститутів місцевого самоврядування, здатних забезпечити реалізацію компетенції органів місцевого самоврядування, прав і законних інтересів громадян в умовах самоврядування; створити умови для зміцнення адміністративно-територіальних одиниць матеріальними ресурсами і фінансовими коштами, достатніми для їх функціо-

нування на принципах самоорганізації, самодіяльності, самостійності та саморегулювання.

Отже, основи місцевого самоврядування можна визначити як сукупність принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Конституції України, законодавчих та інших нормативно-правових актів, що відображають і закріплюють найбільш важливі, єдині і базові для усіх адміністративно-територіальних одиниць загальні стандарти розвитку інститутів народовладдя, визначення територіального устрою, організаційної структури, їх фінансово-економічного забезпечення, а також що створюють інші необхідні передумови забезпечення реалізації населення місцевого самоврядування, участі у вирішенні питань місцевого значення.

Особливе місце в системі основ місцевого самоврядування, що справедливо відзначають більшість дослідників, у забезпеченні ефективної діяльності його органів, оптимальному поєднанні місцевих, регіональних і державних інтересів посідають організаційні або, як їх нерідко називають, організаційно-правові (хоча це й близькі, але не тотожні поняття) основи місцевого самоврядування.

А. Ткачук вважає, що організаційні та правові основи місцевого самоврядування є сукупністю правових норм-принципів, що закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням порядку утворення органів місцевого самоврядування, їх статусу, компетенції, форм і методів діяльності [8, с. 121].

На думку Г. Чапали поняття "Організаційні правові основи місцевого самоврядування" характеризує [9, с. 8]:

- а) систему, структуру і порядок утворення органів місцевого самоврядування;
- б) правовий статус, компетенцію, форми і методи діяльності органів місцевого самоврядування;
- в) організацію муніципальної служби.

Близької точки зору дотримується і В. Кравченко. Він вважає, що організаційна основа місцевого самоврядування є сукупністю врегульованих нормами права суспільних відносин, що стосуються структури органів місцевого самоврядування, порядку, форм і принципів їх діяльності, а також виборних посадовців місцевого самоврядування. На його думку, муніципальна служба не може бути включена у структуру організаційної основи, оскільки вона є певною діяльністю, а не органом. Муніципальна служба здійснюється в органах місцевого самоврядування, тому вона не може виступати самостійним структурним елементом організаційної основи. Вона не є суб'єктом правовідносин, якими виступають, наприклад, ор-

гани місцевого самоврядування і виборні посадові особи місцевого самоврядування. Тому, вважає В. Кравченко, до складу організаційної основи доцільне включення виборних посадових осіб місцевого самоврядування, які безпосередньо організують роботу представницьких і виконавчо-розпорядчих органів місцевого самоврядування [4, с. 89].

IV. Висновки

Організаційні основи місцевого самоврядування можна розуміти в широкому і вузькому значенні. У широкому значенні під організаційними основами місцевого самоврядування слід розуміти закріплені законодавчими та іншими нормативно-правовими актами структуру органів місцевого самоврядування, форми (порядок) організації та діяльності виборних та інших органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, що мають власні повноваження для вирішення питань місцевого значення, а також не закріплена правовими актами місцевого самоврядування з урахуванням історичних та інших місцевих традицій інша організаційна форма, що сприяє забезпеченню ефективного вирішення населенням, органами і посадовими особами місцевого самоврядування питання місцевого значення. У вузькому значенні організаційні основи можна представити як організаційно-правові, тобто тільки закріплену законодавчими та іншими нормативно-правовими актами структура органів і посадовців місцевого самоврядування.

Серцевиною організаційних основ місцевого самоврядування є закріплені законом форми організації та діяльності органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаної література

1. Грицяк І.А. Місцеве самоврядування України в історії і сучасності /

І.А. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53–67.

2. Делія Ю.В. Місцеве самоврядування як право територіальної громади / Ю.В. Делія // Право України. – 2005. – № 5. – С. 45–49.
3. Журавський В.С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. – К. : Концерн Видавничий Дім Ін Юре, 2003. – 672 с.
4. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К. : Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
5. Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В.С. Куйбіда, М.С. Куйбіда, О.О. Бабінова. – Хмельницький : ХУУП, 2008. – 468 с.
6. Лазор О.Д. Формування органів міського самоврядування / О.Д. Лазор // Місцеве самоврядування : монографія : у 2 кн. Кн. 2: Організація роботи міського голови / [за заг. ред. А.О. Чемериса]. – Л. : Ліга-Прес, 2004. – 350 с.
7. Мельник А.Ф. Становлення системи управління містом як наслідок історичних традицій розвитку міського самоврядування в Україні / А.Ф. Мельник, В.М. Сапеляк // Соціально-економічні дослідження у перехідний період. Регіональне управління та місцеве самоврядування // НАН України. Ін-т рег. досл. – Л., 2000. – Вип. 14. – С. 102–115.
8. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 180 с.
9. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія / Г.В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 265 с.

Стаття надійшла до редакції 19 березня 2012 р.

Пеклушенко А.Н. Организационные основы местного самоуправления в Украине

В статье исследуется генезис понятия местного самоуправления, современное его понимание, организационно-правовые и финансово-экономические основы местного самоуправления, а также дается авторское понимание организационных основ местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, выборы, должностное лицо, народ, административно-территориальная единица, местный бюджет, коммунальная собственность.*

Peklushenko O. Organizational bases of local self-government are in Ukraine

The author examines in the article genesis of concept of local self-government, its modern understanding, organizational, legal, financial and economical bases of local self-government, and also gives the authorial understanding of organizational bases of local self-government.

Key words: *local self-government, elections, public servant, people, administrative-territorial unit, local budget, community property.*

УДК 352.07

П.С. Покатаєвкандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ НАПРЯМ РЕАЛІЗАЦІЇ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Розглянуто принципи, функції та методи роботи органів місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано організаційно-функціональний напрям.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, виконавчі органи влади, конституційний устрій, народовладдя.*

I. Вступ

Побудова демократичної, соціальної, правової держави зумовило потребу проведення в Україні цілеспрямованої трансформації як суспільства, так і управління ним з урахуванням його нових якостей.

Багатоманітність факторів історичного, політико-правового, соціально-економічного, географічного, культурологічного та іншого характеру, безпосереднього та опосередкованого впливу, що визначають природу місцевого самоврядування, свідчить про те, що місцеве самоврядування є одним із найсуперечливіших політико-правових та соціально-економічних явищ. Як суспільна реальність місцеве самоврядування стало об'єктом низки галузей знань, які останнім часом інтенсивно оформлюються як самостійні науки.

Тому є актуальними пошуки такої організації системи органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності, які, враховуючи українські самоврядні традиції, історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід, забезпечили б європейські стандарти надаваних органами місцевого самоврядування послуг і розвиток людини як особистості.

Діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана із: законотворчими процесами в державі; вирішенням щоденних проблем громадян; територіальною організацією влади; здійсненням державної регіональної політики; питаннями національної безпеки держави; іншими проблемами. Відзначені аспекти зумовили вивчення місцевого самоврядування рядом наук, серед яких управління, теорія держави і права, конституційне право, регіональна економіка тощо.

У зв'язку з цим варто відзначити наукові дослідження таких аспектів місцевого самоврядування: історико-правових (В. Горбачов, С. Стременовський, О. Шіба); загальнотеоретичних (С. Шевчук); конституційно-правових (М. Баймуратов, В. Баранчук, Г. Барчук, О. Батанов, І. Бодрова, В. Скрипничук, Т. Смирнов,

П. Ткачук); управлінських (А. Гошко, В. Григор'єв, О. Мечинський, О. Титаренко, А. Француз, Ю. Шаров); цивільно-правових (Р. Гринюк, В. Устименко та ін.) [2, с. 12].

Такий широкий інтерес зумовлюється насамперед суспільно-політичною та юридичною значущістю місцевого самоврядування для розвитку держави в цілому та громадянського суспільства зокрема.

II. Постановка завдання

Мета статті – охарактеризувати організаційно-функціональний напрям реалізації органів місцевого самоврядування в Україні.

III. Результати

Досліджуючи зміст поняття місцевого самоврядування, його розвиток і вдосконалення, російський учений Л. Веліхов наводить три, на його думку, найпоширеніші в європейській науковій літературі визначення місцевого самоврядування. Перше – визначення відомого німецького вченого Г. Єллінека: "Самоврядування – це державне управління через посередництво осіб, які не є професійними державними особами, управління, яке на протигагу державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб". Друге – російського державознавця Н. Лазаревського, яке було дуже поширеним у земських колах: "Місцеве самоврядування – децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з певною місцевістю і її населенням". Третє – англійських теоретиків місцевого самоврядування І. Редліха та П. Ашлея: "Місцеве самоврядування – це здійснення місцевими жителями чи їх представниками тих обов'язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою чи які належать їм по загальному праву" [4, с. 235]. Безумовно, визначення змісту поняття "місцеве самоврядування" безпосередньо пов'язане з розумінням суті місцевого самоврядування. Як не парадоксально, але в

цьому відношенні суспільна наукова думка поділилась на кілька напрямів, у надрах яких викристалізувалися теорії місцевого самоврядування.

Сьогодні під самоврядуванням розуміють або автономне функціонування будь-якої організаційної системи чи підсистеми управління справами територіальної спільноти, організації чи колективу, самостійно здійснюване їх членами через виборні органи чи безпосередньо [5, с. 311].

Поняття “місцеве самоврядування” в сучасній Україні тісно пов’язане з поняттям “державна”, тому що місцеве самоврядування, відповідно до чинної Конституції, є одним з елементів політичної системи, у цілому призначеної для реалізації принципу народовладдя.

Отже, сучасне розуміння місцевого самоврядування формувалося протягом багатьох років у теоретичних конструкціях наукових праць. Набуваючи сучасного конституційно-правового змісту, воно еволюціонувало, відповідно відображаючись у положеннях нормативно-правових актів. І хоча законодавець кожної держави намагався закріпити окремі особливості свого розуміння поняття “місцеве самоврядування”, незмінною залишалась основна його ідея в усіх визначеннях – територіальна спільнота безпосередньо або через свої виборні органи самостійно вирішує питання, що виникають на місцевому рівні.

Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування – це організована відповідно до системи цілей і функціонально залежна сукупність структурних елементів, які разом забезпечують реалізацію функцій місцевого самоврядування. Кожна складова системи органів місцевого самоврядування, тобто кожна його ланка, має свої специфічні властивості, водночас вони мають і спільні ознаки.

Функції місцевого самоврядування є основним фактором, що детермінує структуру органів місцевого самоврядування. У кожній функції закладено певні зв’язки, які разом зі змістом функції, що виражає характер управлінського впливу, зумовлюють методи діяльності органів місцевого самоврядування [2, с. 69–72]. Функції місцевого самоврядування розподіляються між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування. Тому говорять про функціональну структуру системи органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що розмежування функцій, спираючись на принцип субсидіарності, між державними органами та органами місцевого самоврядування є необхідною умовою створення ефективної системи управління. Органи місцевого самоврядування функціонують як відособлено, так і в тісній взаємодії.

У другому випадку говорять про функціональні системи. Взаємодія функціональних систем місцевого самоврядування відбувається на принципах мультипараметричності й багатозв’язності. Причому, якщо перший принцип визначає їх узагальнену дію, вказуючи, що результат діяльності якоїсь однієї функціональної системи впливає на результати дій інших систем, то другий принцип визначає метод саморегуляції. Як відомо, результат дії будь-якої функціональної системи місцевого самоврядування можна описати системою параметрів. Принцип багатозв’язної взаємодії стверджує, що зміна одного параметра діяльності функціональної системи призводить до зміни інших параметрів.

Функціонування системи місцевого самоврядування являє собою узгоджену інтегративну взаємодію по горизонталі і вертикалі різних функціональних систем. Порушення цієї інтеграції призводить до дестабілізації системи місцевого самоврядування і її руйнації. У системі місцевого самоврядування взаємодія різних функціональних систем відбувається на основі принципу їх ієрархії, який полягає в тому, що в кожен часовий проміжок діяльність системи місцевого самоврядування визначається домінуючою на цей час функціональною системою, відносно якої всі інші функціональні системи вибудовуються залежно від значущості [2, с. 74].

Організаційно-функціональні принципи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються як особливостями структурно-організаційної будови органів місцевого самоврядування, так і специфікою функціонування всієї системи органів місцевого самоврядування. Всі принципи місцевого самоврядування становлять певну систему. Ця система не може бути повною, оскільки значення і роль місцевого самоврядування в житті суспільства постійно зростає, урізноманітнюються його функції, а це може ускладнювати саму систему принципів.

Організаційно-функціональні принципи і методи, які використовують сучасні органи місцевого самоврядування у процесі своєї діяльності, виокремлювалися і формувалися на основі досвіду, здобутого в науці управління загалом.

Оскільки під управлінням у найширшому значенні розуміють прийняття рішень та їх виконання в найрізноманітніших сферах життєдіяльності, то ми, враховуючи це, ставимо за мету виявити особливості формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органу управління в сучасних концепціях місцевого самоврядування.

Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів управління знайшли відображення і в сучасних концепціях

місцевого самоврядування. Вони перегукуються з організаційно-функціональними принципами й методами діяльності органів державного управління. Пояснення цьому явищу спробував дати Б. Андресюк, який констатує, що і системне управління, яке спирається на владні інститути, і місцеве самоуправління мають спільну соціальну мету – найбільш ефективне управління публічними справами. При цьому він підкреслює, що різниця полягає лише в методах управління цими процесами: якщо державне управління, незалежно від характеру політичної влади і типу правління, будується за схемою субординації, підпорядкованості нижчого рівня вищому, то самоуправління

ґрунтується на безпосередньому представництві інтересів місцевої громади та території і в цьому аспекті підпорядковане самій громаді [3, с. 14].

Зазначимо, що спільними для всіх сучасних концепцій та уявлень про державу є ідеї оптимальності й ефективності управління економікою, раціональної організації системи управління. Саме тому низка організаційно-функціональних принципів і методів діяльності самоврядного органу, яка висвітлюється в цих концепціях, використовується в сучасних умовах місцевим самоврядуванням. У таблиці наведено такі найголовніші організаційно-функціональні принципи і методи.

Таблиця

Організаційно-функціональні принципи і методи

Концепції місцевого самоврядування	Організаційно-функціональні принципи і методи концепцій місцевого самоврядування, які можуть бути використані самоврядними органами України
Теорія вільної громади	Принцип максимально можливого неутручання держави у справи громади і в діяльність органу місцевого самоврядування, якщо вона здійснюється згідно із законодавством
Господарська теорія	Принцип відсутності нагляду держави над господарськими справами місцевого значення, які є у віданні місцевого самоврядування
Юридична теорія, або теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб	Принцип виборності членів органів самоврядування
Політична теорія	Принцип розмежування повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування
Державна теорія	Принцип самостійності самоврядних територій

Як бачимо, наведені в таблиці сучасні теорії місцевого самоврядування завдяки своїм генетичним особливостям дають змогу запозичити окремі організаційно-функціональні принципи і методи, які можуть бути використані самоврядними органами України в наш час. До цих принципів можна додати принцип добровільності делегованих повноважень, згідно з яким органи місцевого самоврядування мають право як погоджуватись на передачу їм повноважень органів державної влади, так і відмовлятися від будь-якого з делегованих повноважень органів виконавчої влади [2, с. 77–88].

Отже, принципи місцевого самоврядування – це зумовлені природою місцевого самоврядування основоположні витоки та ідеї, які покладено в основу організації та діяльності територіальної громади, органів, які формуються громадами. Вони відображають вимоги об'єктивної закономірності й тенденції розвитку місцевої влади і мають такі характерні ознаки:

- зумовлюють побудову та функціонування муніципальної влади. Оскільки вони є теоретичною основою муніципального розвитку, то їх вивчення сприяє з'ясуванню конституційно-правової суті місцевого самоврядування, його специфічних рис та ознак;
- виступають як критерій оцінювання діючої системи місцевого самоврядування: наскільки вона відповідає началам та

ідеям, що виражені в принципах місцевого самоврядування;

- відображаючи суть та основні риси місцевого самоврядування, сприяють збереженню правонаступності та розвитку інститутів місцевого самоврядування;
- закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка виступає правовою базою для муніципального законодавства держав – членів Ради Європи.

Отже, реалізація принципів місцевого самоврядування забезпечується не лише їх правовим закріпленням у законодавстві, статутах територіальних громад, але є самою суттю конституційного ладу Української держави.

З'ясування змісту та ролі функцій самоврядування неможливе без усвідомлення суті не тільки організаційно-функціональних принципів, а й методів діяльності органів місцевого самоврядування.

Викликає інтерес і підхід до класифікації проблем місцевого самоврядування, запропонований Р. Шинкаренком і Т. Бровком. Зазначимо, що вони зосередили свою увагу в основному на колі проблем, які, власне, повинно вирішувати місцеве самоврядування: забезпечувати високу якість навколишнього середовища (контролювати роботу потенційно небезпечних підприємств хімічної промисловості, стимулювати впровадження екологічно чистих технологій); спри-

яти збереженню соціокультурної специфіки і цілісності регіону; проводити відповідну потребу регіону демографічну політику; забезпечувати соціально-економічний розвиток території [6, с. 208–209].

Аналіз літератури засвідчує, що проблеми місцевого самоврядування, дослідження яких найчастіше стосується діяльності самоврядних органів та принципів і методів, можна умовно звести в чотири основні групи: політико-правові проблеми; економічні проблеми; соціальні проблеми; регіональні проблеми.

Як відомо, незалежність місцевого самоврядування визначається його правовою фінансовою та організаційно-кадровою незалежністю. З іншого боку, фінансове забезпечення місцевого самоврядування детермінує не тільки значення місцевих органів влади для держави, а і їх структуру та принципи і методи діяльності. Від рівня розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування залежить виконання ним своїх функцій. Отже, актуальність вивчення і вирішення соціально-економічних проблем місцевого самоврядування є очевидною.

Здійснений нами аналіз законодавства дав змогу виявити, що процес перебудови місцевої влади в Україні на засадах самоврядування територіальних громад характеризується відсутністю чітко окреслених повноважень у бюджетній сфері, у сфері управління комунальним господарством і майном, у сфері контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та ін.

У науковій літературі неодноразово обговорювався світовий досвід, який показує, що консолідований бюджет між державою і місцевим самоврядуванням має розподілятися мінімум за пропорцією 50:50. У державах з розвиненим самоврядуванням на місцях залишається понад дві третини всіх коштів, решта надходить державі для фінансування загальнодержавних програм (оборона, атомна енергетика, освоєння космосу тощо). У Франції, наприклад, частка місцевих бюджетів сягає 60% загального обсягу всіх бюджетних витрат, в Україні – тільки 38%.

Сьогодні важко переоцінити роль органів місцевого самоврядування, яку вони можуть відіграти у вирішенні економічних проблем шляхом сприяння створенню нових форм господарювання і малого бізнесу. На нашу думку, ця роль зможе виявитися насамперед у роздержавленні і приватизації об'єктів місцевого господарства в цілому і комунальної власності зокрема; наданні фінансової допомоги малому і середньому бізнесу; створенні цільового фонду підтримки малого і середнього бізнесу; наданні пільгових кредитів та інших коштів (пожертвування великих підприємств регіону, добровільні

внески підприємств, громадян та ін.) для створення мережі малих підприємств соціально-економічної інфраструктури; наданні допомоги в оренді приміщень; наданні аудиторських, юридичних та інформаційних послуг; створенні ринкової інфраструктури для малого та середнього бізнесу.

За таких умов співпраці органів місцевого самоврядування із суб'єктами малого і середнього бізнесу можна сподіватися на поповнення місцевого бюджету за рахунок частки від доходів місцевого господарства. Це означає, що можна буде витратити більше коштів на покращення середовища життєдіяльності населення [2, с. 182–186].

Співпраця органів місцевого самоврядування із суб'єктами малого і середнього бізнесу буде ефективнішою, якщо розмір оплати праці та матеріального заохочення працівників апарату виконавчої влади прямо залежатиме від кінцевих результатів господарської діяльності регіону (території).

Важливими є проблеми ринкових перетворень на рівні місцевого самоврядування. До цих проблем можна віднести проблеми створення ринку землі в містах, проблеми забезпечення інноваційних процесів у системі управління територіальними утвореннями – містами і селами, проблеми розвитку ринку муніципальних паперів тощо.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування найчастіше оцінюють по тому, як вони вирішують соціальні проблеми. Саме тому до соціальних проблем місцевого самоврядування зараховують насамперед проблеми, пов'язані зі створенням належних умов життєдіяльності населення. Вони повинні вирішуватися за допомогою органів місцевого самоврядування у процесі їх функціонування. Найгострішими з них є проблеми забезпечення місцевою владою повних і своєчасних соціальних виплат, проблеми соціального захисту населення та проблеми розвитку соціальної інфраструктури (житлового будівництва, освіти, охорони здоров'я і громадського порядку тощо). Саме органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати розвиток соціальної інфраструктури на підвідомчій території, оскільки вони найбільш наближені до населення і мають безпосередній зв'язок з територіальною громадою; наділені широкими і різноманітними повноваженнями у сфері реалізації й охорони прав громадян; володіють необхідними формами, засобами, методами роботи, законодавчо визначеною, матеріально-фінансовою базою, що дає їм змогу цілеспрямовано проводити заходи соціального, економічного характеру, які спрямовуються на забезпечення прав і свобод громадян.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування мають займатися розвитком

соціальної інфраструктури місцевого значення. За розвиток мережі об'єктів соціальної інфраструктури регіонального і загальнодержавного значення повинна відповідати держава.

Дослідження соціальних проблем місцевого самоврядування та пошук шляхів їх вирішення особливо актуалізувалися останніми роками.

На сьогодні в основному уже створено правове поле для забезпечення населення різноманітними послугами. Міста використовують це правове поле максимально шляхом налагодження активних зовнішньоторговельних зв'язків, у тому числі і з зарубіжними партнерами. Саме можливість надавати послуги на рівні європейських стандартів у містах для задоволення інтелектуальних і культурних потреб населення окреслює вигідні сторони держави у її взаємовідносинах з громадянами. Враховуючи це, міста намагаються вирішити низку проблем у сфері надання комунальних послуг, розвитку архітектурної забудови центральної частини міста та його околиць, обслуговування закладів соціальної сфери, забезпечення безперервного функціонування транспорту, зв'язку, медичного обслуговування, розвитку культури й освіти, охорони правопорядку тощо.

Таким чином, прагнучи вирішити найважливіші проблеми жителів міста, виконавчі органи міських рад одночасно вирішують і властиві різним містам специфічні проблеми, які пов'язані з особливостями його історичного розвитку, сучасними процесами приватизації та розвитку ринкових відносин, а також процесами демократизації.

Безумовно, органи місцевого самоврядування в Україні мають відігравати, як і аналогічні органи європейських держав, вирішальну роль у забезпеченні економічного благополуччя і належних умов життєдіяльності населення. Ось чому не можна зволікати з вирішенням соціально-економічних проблем місцевого самоврядування. Їх успішне і своєчасне вирішення – запорука не тільки благополуччя населення, а й національної безпеки України. Для побудови нового ефективного суспільства в незалежній Україні визначальне значення має поліпшення управління територіальними суспільними системами, в тому числі територіальними громадами. Вирішення цього завдання вимагає підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Важливо приділяти увагу вдосконаленню таких інструментів стратегічного управління, як: програми і стратегії розвитку територіальних громад, генеральні плани розвитку населених пунктів та інші документи. Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування передбачає змі-

нення економіки України, удосконалення регіональної політики та адміністративно-територіального поділу держави.

Існуюча організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має недоліки, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності, а саме:

- регіональний та місцевий рівень управління склався відповідно до адміністративного устрою України початку 1930-х рр. в інтересах централізованого управління. Значна частина самоврядних одиниць (сіл, селищ, міст районного значення) позбавлена необхідних фінансово-економічних ресурсів для свого існування;
- не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць з конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади: у межах одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких є самостійним суб'єктом місцевого самоврядування (наприклад, у м. Львів – Брюховичі, Винники, Рудно);
- не сформована економічна база органів місцевого самоврядування для надання повноцінних громадських послуг.

Ставши на позиції Хартії, ми маємо розмежувати функції та повноваження місцевих влад залежно від рівня адміністративно-територіальних одиниць, до яких вони належать, поклавши в основу ефективне виконання функцій і раціональне використання ресурсів, тобто фактично принцип субсидіарності. Цей шлях потребує внесення змін до Конституції України, прийняття нового Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та внесення змін до ряду інших чинних законів. Проте, на нашу думку, цей шлях продуктивніший з погляду ефективного управління [21, с. 280–283].

У найближчій перспективі повинна активно впроваджуватися в життя політика інформатизації, яка передбачає формування об'єктивної інформації щодо реального стану економічного, науково-технічного, політичного, соціального та культурного розвитку міста і спрямована на оптимізацію управлінських рішень щодо вирішення загальноміських проблем, а крім того, на інформування населення з питань, що виникатимуть у людей при здійсненні виробничих обов'язків і в приватному житті.

Крім цього, міська інформаційна політика повинна спрямовуватися на створення умов для інтеграції міст України в загальнодержавний і світовий інформаційний простір відповідно до сучасних тенденцій інформаційної геополітики. Найбільш значущий для міста напрям здійснення перспективної по-

літики інформатизації міста – це інформатизація управління міським господарством.

Упровадження нових методів управління на місцевому рівні вимагає нових досліджень, апробації практикою, запозичення досвіду розвинених демократичних суспільств. Без цього неможливі успіхи в місцевому самоврядуванні. Саме тому це завдання потрібно вирішити в максимально короткі строки.

IV. Висновки

Отже, важливим завданням є пошук нових форм і методів функціонування місцевого самоврядування у світлі реформування економіки в напрямі побудови ринкового господарства. Наслідком реформування економіки, безумовно, стане втрата старих основ управління. Це стосується і місцевого самоврядування.

Серед причин, що зумовлюють неефективну діяльність органів місцевого самоврядування, можна назвати:

- несформованість фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, а отже, економічну слабкість територіальних громад і, відповідно, відсутність необхідних ресурсів у органів місцевого самоврядування для виконання ними закріплених законом функцій;
- суперечливе законодавство, яке формувалося, виходячи з різних концепцій місцевого самоврядування. Об'єднувальним началом цих законів є муніципальний патерналізм, а не створення умов для самореалізації громадян через узгоджене функціонування механізмів самоорганізації і самоуправління соціальних організацій;
- низька правова культура працівників органів місцевого самоврядування і державних службовців (у сфері місцевого самоврядування діє понад дві тисячі актів виконавчої влади, і для їх належного виконання потрібні не тільки відповідні суспільно-політичні умови, а і знання) та невміння користуватися новими методами в управлінні (стратегічним плануванням, програмно-цільовими методами тощо);
- відсутність умов для безпосередньої участі громадян у вирішенні місцевих проблем та діалогу муніципальної влади з ними;
- невідповідність використовуваних органами місцевого самоврядування методів принципам узгодження функціонування механізмів самоорганізації, самоуправління та державного управління.

Перелік причин можна, звичайно, продовжити, але на ці основні припадає лівова

частка зумовлення неефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Отже, пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальним завданням сьогодення. Дослідженнями, які мають на меті вирішити цю проблему, займаються як науковці, так і спеціалісти-управлінці.

Таким чином, оскільки служба в органах місцевого самоврядування дійсно має своєрідні особливості з огляду на саму природу місцевого самоврядування, то вона повинна ґрунтуватися на розширеній палітрі основних принципів, підходів, нормативів порівняно з державною службою. Крім того, вона вимагає посиленої уваги і контролю як з боку громадськості, так і з боку вчених, від яких залежить розроблення наукових основ діяльності службовців органів місцевого самоврядування у перспективі. Отже, стратегічне управління, програми соціально-економічного розвитку, моделі розвитку необхідно використовувати як інструменти: без них неможливо ефективно управляти територіальним розвитком, сприяти реалізації регіональної політики тощо.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В.С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
3. Ткачук П.М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / П.М. Ткачук; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1999. – 20 с.
4. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. – М.: Наука, 1996. – 480 с.
5. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / [ред.-коорд. академик РАН Г.В. Осипов]. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1998. – 397 с.
6. Шинкаренко Р.В. Самоврядування територій: проблеми централізації та децентралізації управління / Р.В. Шинкаренко, Т.В. Бровко // Теорії мікро-макроекономіки: зб. наук. пр. – К.: Міністерство освіти України, Академія муніципального управління, 2000. – С. 207–210.

Стаття надійшла до редакції 17 квітня 2012 р.

Покатаев П.С. Организационно-функциональное направление реализации органов местного самоуправления

Рассмотрены принципы, функции и методы работы органов местного самоуправления в Украине. Проанализировано организационно-функциональное направление.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальная громада, исполнительные органы власти, конституционный строй, народовластие.*

Pokatayev P. Organizational and functional direction of the implementation of local governments

Principles, functions and working methods of local governments in Ukraine have been considered. It was analyzed in the organizational and functional direction.

Key words: *local government, territorial communities, executive authorities, constitutional system, democracy.*

МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОСНОВА КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджено деякі аспекти зміцнення комунальної форми власності в країнах Європейського Союзу як основи для подальшого розвитку локальної демократії.

Ключові слова: Європейський Союз, локальна демократія, самоврядні інституції, муніципальна власність, муніципальні підприємства.

I. Вступ

Європейські здобутки в галузі розвитку муніципального підприємництва є важливими для України, адже вона перебуває в пошуках шляхів створення системи комунального права, яке б впорядковувало та розвивало процес використання матеріальної бази територіальних громад. Це є цілком обґрунтованим, оскільки в нас відсутні традиції побудови матеріального підґрунтя локальної демократії подібних до європейських традицій, пов'язаних із суб'єктами права, якими стали муніципальні органи. А оскільки Україна оголосила курс на вступ до Європейського Союзу, то досвід має бути європейським. Це й підкреслює актуальність цього дослідження, присвяченого вивченню зарубіжного досвіду в галузі розвитку локальної демократії та її основи – муніципального господарювання.

II. Постановка завдання:

- дослідити аспекти зміцнення підприємств комунальної власності в країнах ЄС;
- обґрунтувати необхідність вирішення проблем екстраполювання відповідного зарубіжного досвіду до сучасних реалій української держави щодо розвитку муніципального господарювання.

III. Результати

Місцеве самоврядування в науковій літературі незалежно від світоглядних позицій учених розглядається як соціальний інститут. Значна роль місцевого самоврядування свідчить про багатоаспектність цього суспільного явища, що змусило депутатів Верховної Ради у 1996 р. майже одностайно включити до Конституції України ст. 7 про державне визнання і гарантії місцевого самоврядування, яке було відсутнє в УРСР, та Розділ XI, який визначає правові засади функціонування цієї соціальної якості. Правова база новонародженого українського місцевого самоврядування розвивалася через ратифікацію європейської Хартії місцевого

самоврядування і прийняття Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів.

Про органічний зв'язок місцевого самоврядування з механізмом здійснення державної влади в Україні свідчать положення ч. 1 ст. 140 Основного Закону, згідно з яким воно є правом територіальної громади “самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”, а також ч. 2 ст. 19 Конституції, де на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб разом з органами державної влади покладається конституційний обов'язок “діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Тому на органи місцевого самоврядування поширюється правовий режим органів державної влади, зафіксований у відповідних нормах Конституції та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Зрозуміло, що українські фахівці з проблем розвитку місцевого самоврядування слідом за відомими європейськими дослідниками (Д. Бейкер, Ф. фон Бенда-Бекман, М. Гердеген, Д. Гол та ін.) намагаються вирішити проблему екстраполювання відповідного зарубіжного досвіду до сучасних реалій українського державотворення в галузі розвитку локальної демократії на міцній основі муніципального господарювання. Українські правознавці сформулювали правову основу існування самоврядних інституцій таким чином: “Муніципальне (комунальне) право – система норм, якою регулюються суспільні відноси в питаннях функціонування системи місцевого самоврядування. Є комплексною галуззю права, до якої входять норми конституційного, адміністративного, фінансового, господарського, земельного та інших галузей права. Існують різні концепції муніципального (комунального) права. В одних випадках воно розглядається як підгалузь конституційного (конституційне локальне право), в інших – адміністративного права. Набуло широкого розвитку в зарубіжних

країнах. В Україні ця галузь – у стадії формування” [1, с. 488]. З урахуванням здобутків вітчизняного правознавства значення місцевого самоврядування для нашої країни особливо рельєфно виглядає на тлі європейського досвіду. Зрозуміло, причина в тому, що у країнах ЄС муніципальні органи влади мають відповідати за налагодження всіх сторін життя місцевих співтовариств. Функції цих органів з виконання основних власних завдань є багатограними, але їх можна звести до двох груп: 1) надання послуг; 2) представницькі функції. Отже, законодавство відносить до компетенції органів місцевого управління справи, пов'язані, переважно, зі сферою обслуговування й охороною порядку. З кінця XIX ст. обсяг діяльності цих органів виріс в основному за рахунок розширення їхніх функцій у галузі освіти, дорожнього будівництва й частково – житлово-комунального господарства [2, с. 332–333]. Зміст і межі функцій органів місцевого управління визначаються в більшості випадків поєднанням інтересів приватного підприємства та центральної влади. Внаслідок цього на місцях виникає дисбаланс відцентрових і доцентрових тенденцій в організації тамтешнього управління. Наслідком таких негативних факторів є слабкість матеріально-фінансової бази місцевого управління [3, с. 272–273].

Основні напрями надання послуг європейськими муніципальними органами, закріплені муніципальним правом, такі: 1) розвиток громади через вирішення економічних проблем та підтримку місцевої спільноти і забезпечення її єдності; 2) послуги з розвитку навколишнього середовища (планування землекористування, планування розвитку транспорту, захист навколишнього середовища, підтримка і розвиток місцевих шляхів сполучення, збирання сміття та його переробка); 3) освітянські, оздоровчі та соціальні послуги (школи, медичні й оздоровчі заклади, соціальне забезпечення і надання муніципального житла для бідних); 4) захисні функції (поліція, пожежна служба і захист інтересів споживачів); 5) комунальні послуги (електрика, газ, водопостачання і каналізація); 6) дозвілля (культурні послуги, спортивні споруди, туризм і бібліотеки).

Для того, щоб органи місцевого самоврядування країн ЄС виконували свої функції належним чином, у більшості з них протягом останніх десятиріч здійснюється реформування основ локальної демократії в галузі зміцнення муніципальної форми власності. Велике значення для поповнення доходів муніципалітетів мають місцеві джерела фінансових надходжень, такі як компенсації за надані муніципалітетам послуги. До того ж велику роль у поповненні місцевих бюджетів відіграють так звані “домашні

муніципальні господарства”, що сьогодні поступово перетворюються на суб'єкти ринкових відносин. Однак такі форми господарювання звичайні в країнах, що становлять простір об'єднаної Європи, взагалі не існують на всьому пострадянському просторі. І це тому, що до краху СРСР там не існувало приватної власності.

Локальна демократія та її інститути, серед яких не останнє місце посідають комунальна власність і підприємництво, виступають як відкрита соціальна система [4, с. 80]. У країнах ЄС вона складається з певних структурних елементів, до яких належать територіальні, організаційно-правові та матеріально-фінансові складові. У свою чергу, кожний з указаних елементів являє собою підсистему, яка складається з багатьох простих елементів. Тому, коли науковець аналізує особливості муніципального підприємництва країн ЄС та характер правового закріплення цієї системної якості, він має досліджувати матеріально-фінансовий блок розвитку локальної демократії у взаємозв'язку і взаємозумовленості його з іншими підсистемами, факторами і потребами населення, що проживає на певній території та виступає суб'єктом місцевого самоврядування. Якщо населення країн ЄС вирішує самостійно і під власну відповідальність місцеві проблеми, воно очікує від держави загальних “правил гри” стосовно господарювання у муніципальній сфері соціальних відносин і допомоги в поповненні місцевих ресурсів, необхідних для забезпечення населенню певних соціальних стандартів. Правовий простір, у якому нормально функціонує європейське місцеве самоврядування, формувався в західних країнах протягом століть, створюючи сприятливі правові умови для життєдіяльності місцевих співтовариств.

Тривалий еволюційний шлях розвитку самоврядування відбувався під впливом національних традицій державотворення, тому крім загальних рис локальної демократії європейського зразка в кожній країні ЄС можна знайти певні особливості щодо системного забезпечення матеріальних потреб місцевого населення. Аналіз цього процесу є потрібним для України, адже вона здійснює перехід від радянської моделі розвитку до іншої моделі, притаманної для країн з ринковою економікою та розвинутою локальною демократією. За такої моделі всі елементи системи матеріально-фінансового забезпечення (муніципальна власність, податки, субсидії, дотації, субвенції, позики, місцеве господарство) мають у різних країнах ЄС неоднакове значення і різну питому вагу, що визначає особливості впливу певної системи на якість життя людей.

Усі елементи вказаної системи особливим чином впливають на якість життя людей і на ступінь самостійності органів самоврядування в галузі управління муніципальним господарством. У цій системі особливу роль відіграють муніципальні підприємства. Роль європейських муніципальних підприємств у суспільному житті країн – учасників ЄС можна встановити через аналіз розміру витрат місцевих бюджетів. Залежно від частки цих витрат у національному ВВП, європейські країни можна поділити на три групи. До першої групи слід віднести ті країни, у яких витрати місцевих бюджетів становлять 20–30% ВВП (Данія, Норвегія, Швеція). Другу групу становлять країни, у яких ці витрати коливаються в діапазоні від 14 до 20% (Нідерланди, Великобританія, Італія, Ірландія). Що ж стосується держав, які мають бути включені до третьої групи, то в них ці витрати нижче 10% ВВП (Бельгія, Німеччина, Франція, Португалія, Іспанія) [5; 6]. Саме наведені дані впевнюють у тому, що переважна кількість життєвих проблем виникає на місцевому рівні. А це означає, що успішне вирішення цих проблем залежить від матеріально-фінансової бази, яка в Європі є власністю територіальних спільнот громадян.

Слід вважати, що найважливішим з елементів економічної основи локальної демократії є муніципальна власність, оскільки лише її наявність у територіальних спільнот громадян є запорукою самостійності місцевого самоврядування. Вона є одним із чотирьох елементів, що характеризують самоврядування як “напівдержавний” суб’єкт економічних відносин. До складу муніципальної власності входять кошти місцевого бюджету, муніципальні позабюджетні фонди, майно муніципальних органів, землі та інші природні об’єкти, підприємства, банки та фінансово-кредитні організації, муніципальний житловий фонд і нежитлові приміщення, муніципальні установи освіти, охорони здоров’я, культури, спорту, інше рухоме й нерухоме майно. Зрозуміло, що на цю велику системну якість, без наявності якої не можна вирішити місцеві проблеми споживацького характеру, поширюються загальні правила цивільного законодавства англосаксонської або романської правової системи. Від імені муніципальних утворень права власності здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування.

Таким чином, муніципальні органи країн ЄС вступають у відносини муніципальної власності як правочинні представники своїх утворень. Однак муніципальне майно має фактичного власника і тому, відповідно до цивільно-правового законодавства країн ЄС, презюмується, що органи локальної демократії або сукупність виборців, які мають право участі в місцевому референдумі з

будь-якого питання життєзабезпечення громадян, здійснюють від імені населення муніципального утворення правочини володіння, користування та розпорядження муніципальним майном за своїм розсудом і в інтересах місцевого населення.

Зрозуміло, що муніципальне майно, у складі якого помітне місце посідають підприємства, які надають соціальні послуги і виробляють товари для місцевого населення, формально-юридично перебуває в муніципальній скарбниці поряд з коштами місцевих бюджетів. Муніципальні підприємства, за якими закріплюється певне майно, здійснюють стосовно нього правочини володіння, користування й розпорядження. Але вони не вважаються власниками муніципального майна, оскільки право цих підприємств на використання довіреного майна обмежено впливом органів локальної демократії. Тому є підстави вважати, що у низці країн ЄС муніципальні підприємства є аналогами державних підприємств із правом господарського відання, а муніципальні установи діють на праві оперативного управління ними.

Для нових членів ЄС започаткування господарчої системи локальної демократії є досить складним питанням, оскільки вони мають докорінно змінити законодавство стосовно розвитку ресурсної бази економіки та перейти від загальнонародної власності до муніципальної [7, с. 51]. Спочатку парламенти та уряди Литви, Латвії, Естонії, Польщі, Угорщині, Словаччині, минулих суб’єктів Соціалістичної Югославії після перетворення їх на країни з ринковою системою економічних відносин намагалися використати для розвитку муніципального підприємництва ресурсні моделі забезпечення місцевого господарства, запозичені в Америці [8]. У цій країні є унікальний досвід оригінального вирішення такої економічної та суспільно-політичної проблеми, як реалізація права населення на ресурси надр. Цей досвід належить муніципальним органам Аляски, де на підприємствах з видобутку нафти й газу зайнятий кожний десятий житель штату. З коштів, що надходять у скарбницю штату, 85% становлять відрахування від продажу нафти. Влада штату утворила за рахунок відрахувань від видобутку нафти спеціальний фонд, величина якого становить 18,5 млрд дол. Але запозичення досвіду США виявилось для нових членів ЄС шкідливими, адже в більшості країн колишнього соціалістичного табору немає природних ресурсів, необхідних для розвитку економічних відносин ринкового характеру. Ці ресурси залишилися в Росії, і всі спроби наших сусідів вирішити власними зусиллями проблему ресурсного забезпечення муніципального господарства звелися до переходу на європейську модель вирішення проблеми, яка значною мірою залежить від

ресурсів тої таки Росії. На превеликий жаль, багато наших політиків не хочуть усвідомлювати це, і досвід муніципального господарювання нових членів ЄС не має користі для нашої держави.

Для того, щоб органи місцевого самоврядування країн ЄС виконували свої функції належним чином, у більшості з них протягом останніх десятиріч структури управління місцевими справами реформують за такими напрямками: 1) зміцнюють конституційно-правові гарантії функціонування органів місцевого самоврядування та удосконалення їхньої нормативно-правової бази; 2) посилюється державна підтримка місцевого самоврядування організаційними засобами та фінансовими коштами; 3) у більшості країн ЄС зміцнюється корпоративний менеджмент; 4) проводиться приватизація муніципальних служб і розвивається система контрактації між органами самоврядування і приватними корпораціями та підприємствами; 5) населення муніципальних утворень ширше залучається до прийняття управлінських рішень та їх реалізації.

Основний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування визначається національним законодавством. Він може розрізнятися навіть у межах однієї країни, якщо йдеться про федеративну державу (ФРН) або складну унітарну державу (Великобританія). Загальне правило, що стосується повноважень органів локальної демократії європейського зразка, полягає в тому, що вони мають бути цілісними та всеосяжними у всьому, що стосується місцевих справ.

Прибуток від ведення міського господарства у промисловій формі на теренах країн ЄС поки ще є меншим ніж 20%, але сталий розвиток муніципальних підприємств, призначених для надання соціальних послуг населенню, є характерним майже для всіх країн – членів цієї спільноти. Тому законодавство різних європейських держав навіть за умови дії національних традицій державотворення спрямоване на одноманітний правовий захист муніципальної власності. У результаті органи місцевого самоврядування різних країн ЄС майже одноманітно створюють муніципальні підприємства шляхом затвердження їхніх уставів, визначають предмет і мету діяльності промислових об'єктів, вирішують питання призначення або звільнення керівників промислового сектору муніципальної діяльності.

У жодній європейській країні муніципальні підприємства не вправі продавати належне їм на праві господарського ведення нерухоме майно, здавати його в оренду, віддавати в заставу, вносити як внесок у статутний (складовий) капітал господарчих товариств і товариств або іншим способом розпоряджатися цим майном без згоди відпові-

дних органів місцевого самоврядування. Щоправда, за загальним правилом, іншим своїм майном муніципальні підприємства розпоряджаються самостійно. У багатьох державах ЄС формування належної матеріальної основи самоврядування відбувається шляхом співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід), який закріплено на конституційному рівні організації влади.

Слід пам'ятати, що органи місцевого самоврядування розвинутих країн ЄС орієнтовані на споживацьку модель розвитку народного господарства. До того ж вони виходять з примату приватної форми власності перед іншими формами. Ось чому муніципалітети Великобританії, Франції, Німеччини націлені на передачу різних видів муніципального майна в оренду. Крім оренди, майно може відчужуватися законодавчо встановленими способами, зокрема, шляхом його приватизації. Доходи від приватизації об'єктів муніципальної власності надходять у місцевий бюджет. Одним з важливих засобів розвитку муніципального підприємництва у всіх країнах ЄС виступає муніципальний кредит. Відносини в галузі муніципального кредиту складаються з приводу утворення, розподілу й використання відповідних фінансових ресурсів і мають майновий характер. Цим відносинам притаманний владний характер, оскільки саме органи самоврядування мають право в однобічному порядку встановлювати умови позики, до яких цивільне законодавство країн ЄС відносить тимчасові межі дії правовідносин, платність, види і підстави їх припинення й зміни. Інакше кажучи, муніципальний кредит виходить з принципів права, заснованого на диспозитивних нормах.

Отже, комунальний кредит є важливим інститутом у системі місцевих фінансів, який може вирішувати проблеми пов'язані з пошуком грошей, потрібних для утворення комунальних підприємств. На початку 1990-х рр. інститут комунального кредиту став виникати в Україні, причому у двох формах: облігаційні міські позики і комерційний комунальний банківський кредит. Однак вони, на відміну від країн ЄС, діють епізодично, не мають належної правової бази та певних соціально-економічних умов для підтримки й розвитку муніципального господарювання. До того ж у нашій державі, на відміну від більшості країн ЄС (за винятком "нових членів цієї спільноти – минулих соціалістичних країн), недостатня нормативна база з проблем комунального господарювання.

IV. Висновки

У результаті цього дослідження можна констатувати таке.

Локальна демократія та її інститути, серед яких не останнє місце посідають кому-

нальні власність і підприємництво, виступають як відкрита соціальна система. У країнах ЄС вона складається з певних структурних елементів, до яких належать територіальні, організаційно-правові та матеріально-фінансові ресурси.

Усі елементи вказаної системи особливим чином впливають на якість життя людей і на ступінь самостійності органів самоврядування в галузі управління муніципальним господарством. У цій системі особливу роль відіграють муніципальні підприємства. Роль європейських муніципальних підприємств у суспільному житті країн – учасників ЄС можна встановити шляхом аналізу розміру витрат місцевих бюджетів. Залежно від частки цих витрат у національному ВВП, європейські країни можна поділити на три групи. До першої групи слід віднести ті країни, в яких витрати місцевих бюджетів становлять 20–30% ВВП (Данія, Норвегія, Швеція). Другу групу становлять країни, в яких ці витрати коливаються в діапазоні від 14 до 20% (Нідерланди, Великобританія, Італія, Ірландія). Що ж стосується держав які мають бути включені до третьої групи, то в них ці витрати нижче ніж 10% ВВП (Бельгія, Німеччина, Франція, Португалія, Іспанія). Саме наведені дані впевнюють у тому, що більшість життєвих проблем виникає на місцевому рівні. А це означає, що успішне вирішення цих проблем залежить від матеріально-фінансової бази комунальних підприємств.

Аналіз цього процесу є потрібним для України, адже вона здійснює перехід від ра-

дянської моделі розвитку до іншої моделі, притаманної для країн з ринковою економікою і розвинутою локальною демократією.

Список використаної літератури

1. Алексеев В. Спільна комунальна власність: історія і реалії / В. Алексеев // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7–9. – С. 131–136.
2. Benda-Beckmann F. von. Anthropological approaches to property law and economics / F. von Benda-Beckmann // European Journal of Law and Economics. – 1995. – № 2 (4). – P. 309–336.
3. Бутко М.П. Територіальна організація державної виконавчої влади і місцевого самоврядування / М.П. Бутко // Юридичний вісник. – 1996. – № 1. – С. 93–94.
4. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
5. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
6. Мишина Н.В. Местное самоуправление: понятийно-терминологический состав в теории и законодательстве / Н.В. Мишина, Е.А. Фельдман // Юридический вестник. – 1999. – № 4. – С. 99–101.
7. Налоговые системы зарубежных стран : учебник для вузов / [под ред. В.Г. Князева, Д.Г. Черника]. – М. : ЮНИТИ, 1997.
8. Разумнова И. Мелкие фирмы в США: экономика и управление / И. Разумнова. – М. : Наука, 1989. – 180 с.

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2012 р.

Снисаренко С.Г. Муниципальная собственность как основа коммунального предпринимательства в странах Европейского Союза

В статье исследуются некоторые аспекты укрепления муниципальной формы собственности в странах Европейского Союза как основы для дальнейшего развития локальной демократии.

Ключевые слова: Европейский Союз, локальная демократия, муниципальные институты, муниципальная собственность, муниципальные предприятия.

Snisarenko S. Municipal property as a foundation of utility enterpreneurship in the countries of European Union

This article is devoted to the analysis of the developing of the municipal property as a basis of local democracy

Key words: European Union, local democracy, municipal institutions, municipal property, municipal enterprises.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.746.1

І.В. Кукін

начальник відділення організації наукових досліджень
Науково-дослідний інститут Державної прикордонної служби України

ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ПУНКТІВ ПРОПУСКУ

Розглянуто історичний досвід правового регулювання у сфері організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння та основні специфікації нормативно-правових актів з питань функціонування місцевих пунктів пропуску.

Ключові слова: місцеві пункти пропуску, мешканці прикордоння, перетин державного кордону, права мешканців прикордоння, державні правоохоронні послуги.

I. Вступ

Протягом 2006–2009 рр. набули чинності угоди з республіками Молдова та Білорусь, Російською Федерацією, Польською, Угорською й Словацькою Республіками про порядок перетину державного кордону мешканцями прикордоння, аналіз яких наведений в [10, с. 34]. У жовтні 2011 р. підписана нова угода про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів (знаходиться на ратифікації), до яких віднесені всі мешканці прикордонних областей [15, с. 1].

Основними причинами необхідності розвитку мережі місцевих пунктів пропуску для забезпечення реалізації прав мешканців прикордоння щодо перетину ними державного кордону можна вважати такі:

- довжина доріг для сполучення між прикордонними населеними пунктами України та суміжної держави через існуючі міжнародні та міждержавні пункти пропуску в багатьох випадках є економічно неприєнятною для підтримання мешканцями прикордоння своїх родинних, культурних та інших зв'язків;
- встановлення додаткових міждержавних пунктів пропуску з повним комплексом нормативно передбаченої для них інфраструктури через економічні чинники є недоцільним.

На сьогодні міжнародними угодами визначено 213 місцевих пунктів пропуску, з яких функціонує лише 57 [7, с. 175]. Таким чином, розбудова мережі місцевих пунктів пропуску в Україні остаточно не завершена. Вона потребує дослідження та врахування

історичного досвіду щодо правового регулювання питань організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння та функціонування місцевих пунктів пропуску.

Питання правового регулювання у сфері державного управління досліджували Т.В. Кашанина [3], В.Я. Малиновський [8], К.Г. Наумік [10]. Особливості організації пропуску через державний кордон осіб наведені у працях О.А. Бінковського [9] та Т.О. Коваль [10], М.М. Литвина [7], В.О. Назаренко та К.Г. Наумік. Проте питання історичного досвіду правового регулювання у сфері організації функціонування місцевих пунктів пропуску залишаються недостатньо дослідженими.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз історичного досвіду з питань використання правових методів державного управління щодо організації перетину державного кордону мешканцями прикордоння та функціонування місцевих пунктів пропуску.

III. Результати

Методи державного управління є способом реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей. За їх функціональним змістом вони поділяються на адміністративні, економічні, правові та соціально-психологічні [8, с. 416].

У сфері організації функціонування місцевих пунктів пропуску суб'єктами управління можна вважати посадових і службових осіб державних органів, які забезпечують реалізацію мешканцями прикордоння своїх прав та обов'язків з питань перетину ними

державного кордону у спрощеному порядку. Об'єктами управління можна вважати мешканців прикордоння, які мають реальні власні потреби користування правом спрощеного перетину державного кордону та інфраструктуру місцевих пунктів пропуску.

Як вже було визначено в [6, с. 34], тісні родинні, культурні, побутові та інші зв'язки мешканців прикордоння України та суміжних держав мають стародавню історію та виникли внаслідок геофізичних факторів та історичних подій. Зокрема, у працях Боплана [1, с. 9] окреслено, що:

- на землях, які зараз ототожнюються з Україною, у першій половині XVII ст. проживали різні за культурними рисами групи населення: польська шляхта, місцеві селяни, козаки та інші, причому за його оцінкою щільність населення і кількість населених пунктів на лівобережній Україні в минулому була набагато більшою;
- через відсутність чіткого розмежування кордонів Речі Посполитої з Росією та наявність у XVII ст. між цими країнами прошарку вільних, мало заселених та придатних для господарської діяльності земель створювались умови міграції селянського населення у східному напрямку.

У дослідженні Д.І. Еварницького [17, с. 8] на підставі аналізу архівних документів наведений висновок, що межі території, на якій впродовж XVI–XVIII ст. проживали козаки, постійно змінювались унаслідок внутрішніх конфліктів, що періодично виникали між козаками і польською шляхтою, та зовнішніх геополітичних і військових конфліктів Речі Посполитої з Кримським Ханством та Російською імперією.

На нашу думку активні міграційні процеси, які відбувались впродовж XVI–XVIII ст., геополітичні фактори, періодичні зміни проходження державних кордонів і зумовили необхідність розвитку правового регулювання порядку перетину державного кордону особами. Так, у 1649 р. законом Російської імперії “Про проїзні грамоти” [13, с. 8] був запроваджений механізм правового регулювання порядку перетину державного кордону особами з використанням проїзних грамот, що видавались уповноваженими на це посадовими особами.

Згідно із цим нормативно-правовим актом, мешканці “порубіжних земель” на кордонах з Литвою та Німеччиною звільнялись від обов'язку отримувати у представників місцевої влади проїзні грамоти для підтвердження законності перетину ними державного кордону. Така особливість обґрунтовувалась наявністю стійких родинних і господарчих стосунків між мешканцями прикордоння зазначених держав [13, с. 8].

На початку XVIII ст. у Російській імперії виникла проблема посилення контролю за людськими ресурсами. У зв'язку із цим була введена заборона будь-якого переміщення осіб по території Російської імперії без проїзних грамот або інших документів, що підтверджують законність відлучки від місця постійного проживання. Відсутність на той час практики внесення змін до інших або раніше виданих нормативно-правових актів унеможливило дослідження зміни порядку перетину державного кордону мешканцями прикордоння. Проте аналіз пізніше виданих нормативно-правових актів виявляє практику поступового запровадження та вдосконалення документального підтвердження законності перетину державного кордону і мешканцями прикордоння.

Так, у 1807 р. на кордонах Російської імперії зі Швецією, Галичиною, Пруссією та Герцогством Варшавським для мешканців прикордоння були введені свідоцтва від земських чиновників з обов'язковим зазначенням закордонних населених пунктів, до яких їм було дозволено слідувати у спрощеному порядку [14, с. 1242]. Для окремих категорій осіб (землероби, візники та ін.) повинні були встановлюватись чіткі строки їх повернення до міст постійного проживання. У 1865 р. на кордоні з Австрією для мешканців прикордоння були введені легітимацийні білети для пошуку худоби та викрадених речей [11, с. 2].

Для “обоюдних” поміщиків (власники помістя, територія якого знаходилась по обидві сторони від лінії державного кордону) та осіб, які мешкали на їх землях, дозволялось без паспортів і сплати мита перетинати кордон з Австрією та Пруссією на відстані до 1 німецької милі (1/15 град. або 7,42 км), перевозити вирощений врожай, предмети рукоділля, переганяти власну худобу. У Варшавському генерал-губернаторстві зазначені особи для спрощеного перетину кордону повинні були мати річні квитки від начальників своїх повітів [16, с. 116].

У рамках методів правового регулювання удосконалювався порядок визначення осіб, які є мешканцями прикордоння. У листі, датованому 1650 р. [12, с. 128], приводиться роз'яснення на запит козака, що мешканцями прикордоння є особи, які постійно проживають на відстані 5–10 верст (5,3 – 10,7 км) від державного кордону, яких він і повинен пропускати через кордон без проїзних грамот (зазначене питання могло виникнути внаслідок невизначеності в законі 1649 р. [13, с. 8] кола осіб, які вважаються мешканцями прикордоння).

У подальшому перелік осіб, на яких поширювались права мешканців прикордоння, розширюється. Так, в XIX ст. на кордоні з Пруссією мешканцями прикордоння визна-

вались особи, які постійно проживали на відстані від кордону до 30 верст (32 км). На кордоні з Туреччиною та Персією мешканцями прикордоння визнавалися особи, які постійно проживали на відстані до 25 верст (26,67 км) від кордону [16, с. 118].

На кордоні з Пруссією для перетину кордону через митниці (в сучасному розумінні пункти пропуску), так і особливі перехідні пункти (сучасний термін – “місцеві пункти пропуску”) у своїх повітах особам безоплатно видавалися види на три доби на звичайному папері. На період свят для пропуску пруських мешканців у м. Яновець встановлювалися окремі правила. У Варшавському генерал-губернаторстві термін дії зазначених документів був збільшений до восьми днів [16, с. 118].

На кордоні з Австрією крім трьохдобових квитків начальники місцевих поліцій мали повноваження видавати квитки терміном від двох до чотирьох тижнів, які надавали право особі знаходитись за кордоном на відстані до 3 миль (22,26 км) у межах території повіту або округу. За необхідністю подальшого пересування по території суміжної держави особа повинна була отримувати дозвіл у начальників місцевої поліції з постановкою спеціальної відмітки за свідоцтвом керівництва того населеного пункту, до якого особа бажала слідувати [16, с. 121].

Державні чиновники прикордонних населених пунктів для користування правом спрощеного перетину державного кордону повинні були отримувати дозвіл у своїх керівників. Начальники митного округу та Окремого корпусу прикордонної стражі в поважних випадках мали право видавати своїм підлеглим документи на закордонні поїздки строком до 48 годин, а членам їх родин до 8 днів [16, с. 116].

Легітиміційні документи на звичайному папері вирізались із шнурової книги так, щоби в ній залишалась копія документа, яка могла використовуватись для виявлення фактів підробок. Завдання видачі шнурових книг, контролю за поверненням легітиміційних квитків та щомісячної звітності з питань перетину державного кордону мешканцями прикордоння у спрощеному порядку покладалось на повітових начальників. На їх помічників були покладені обов'язки з перевірки дотримання порядку видачі зазначених документів мешканцям прикордоння.

На нашу думку, зазначені особливості дають змогу стверджувати про активне запровадження в Російській імперії у сферу діяльності державних органів правового методу державного управління, який полягає у субординації та координації дій, удосконаленню адміністративних методів державного управління у цій сфері. Так, з метою підготовки персоналу прикордонного відомства

вимоги законодавства, форми документів щодо перетину державного кордону мешканцями прикордоння були включені до програм навчання чинів Прикордонної стражі Російської імперії та відповідних інструкцій персоналу. Як приклад, ідентифікація мешканця прикордоння, який перетинав державний кордон у спрощеному порядку, проводилась за зазначеними в легітиміційному квитку прикметами особи (зріст, очі, волосся, обличчя, вік та ін.) [4, с. 71].

Загальну різноманітність специфікацій норм права Російської імперії щодо перетину кордону мешканцями прикордоння можна пояснити тим, що науковці XIX ст. вирішальним моментом при оцінюванні норм права вважали не абстрактний зміст законів, а реальні можливості об'єктивізації норм права в житті, енергію, яка витрачається для забезпечення їх виконання та приємну для людини швидкість реалізації своїх прав [2, с. 19].

Можна припустити, що поряд із загальними правилами перетину державного кордону мешканцями прикордоння існувала дозвільна система врегулювання виняткових випадків, які виникали в реальному житті. Так, в [4, с. 73] описана процедура перетину державного кордону “обоюдними” поміщиками, які разом з отриманням річного легітиміційного квитку повинні були вказати одну дорогу, по якій ними буде здійснюватися переїзд або перехід кордону. На цій дорозі землевласник був зобов'язаний встановити шлагбаум із замком. Крім цього він брав зобов'язання щодо дотримання ним та його людьми вимог чинного законодавства з прикордонних питань.

Із розвитком паспортної системи в Російській імперії починає запроваджуватися метод переконання і примусу. Так, у “Статуті про паспорти” [16, с. 117] зазначалось, що не повинно чинитись ніяких перешкод перетину кордону для щоденних відносин між порубіжними мешканцями. З другого боку, надані їм додаткові права були врівноважені системою санкцій:

- позбавлялись права на отримання легітиміційних квитків для спрощеного перетину державного кордону мешканці прикордоння, які знаходились під судом, слідством, наглядом поліції, пособники протиправної діяльності, а також чоловіки віком понад 18 років, які ухилялись від виконання військового обов'язку [16, с. 118];
- на осіб з мешканців прикордоння, які порушували встановлений для них спрощений порядок перетину державного кордону, могли бути накладені штрафи, також за багаторазово скоєні правопорушення особа могла бути примусово

відселена з прикордонного регіону [5, с. 34; 10, с. 48].

Порівняльний аналіз нормативно-правових актів СРСР щодо спрощеного перетину державного кордону мешканцями прикордоння наведений в [5, с. 34; 10, с. 50]. Зазначені норми в СРСР почали запроваджуватися лише в середині 1980-х рр. на кордонах з європейськими країнами. Як приклад, мешканці прикордоння СРСР, Соціалістичної Республіки Румунії та Народної республіки Польща перетинали кордон за разовими перепустками, які надавались прикордонними уповноваженими на підставі завіреного запрошення та особистої заяви громадянина. Строк перебування за кордоном обмежувався до 7 діб. Спрощені пункти пропуску в СРСР функціонували в денний час доби. Додатково прикордонним уповноваженим делегувались повноваження щодо здійснення пропуску громадян у непередбачених Угодами місцях і надання окремим особам, які не визначені Угодою, разових перепусток за попередньою домовленістю [10, с. 40].

На нашу думку, історичний досвід організації пропуску через державний кордон мешканців прикордоння показує, що найбільш корисними для застосування у цій сфері можуть бути:

- правові методи державного управління (правове регулювання, переконання і примус [8, с. 454]) для забезпечення реалізації мешканцями прикордоння своїх прав на перетин державного кордону у спрощеному порядку та безумовного дотримання ними обов'язків у сфері прикордонної безпеки;
- адміністративні методи (розпорядчі, регламентаційні та нормативні) [8, с. 423] для організації службової діяльності персоналу державних органів і підрозділів, які забезпечують реалізацію мешканцями прикордоння своїх прав щодо перетину ними державного кордону.

Основними специфікаціями норми права щодо перетину державного кордону мешканцями прикордоння можна вважати:

- чітке визначення переліку осіб, які є мешканцями прикордоння та мають право перетинати державний кордон у спрощеному порядку;
- перелік документів, за якими особа має право перетинати державний кордон у спрощеному порядку та порядок їх оформлення;
- межі допустимого пересування мешканця прикордоння по території суміжної держави;
- місце та спосіб перетину державного кордону мешканцем прикордоння;

- терміни допустимого перебування мешканця прикордоння на території суміжної держави;
- відповідальність за порушення норми права щодо перетину державного кордону у спрощеному порядку.

Удосконалення порядку та правил перетину державного кордону мешканцями прикордоння може здійснюватися з урахуванням визначених Т.В. Кашаниною рекомендацій [3, с. 174], основними з яких є відповідність нормативно-правових актів формальним вимогам:

- економічності (співвідношення цінності результату та витрат на видання нормативно-правового акту);
- реальності (забезпечення нормативно-правового акту матеріальними, фінансовими, трудовими, технічними ресурсами);
- забезпеченості приписів санкціями.

IV. Висновки

Особливості функціонування місцевих пунктів пропуску пов'язані з необхідністю зменшення кількості ресурсів для забезпечення сприятливих умов реалізації мешканцями прикордоння своїх прав на перетин державного кордону у спрощеному порядку.

Основними специфікаціями нормативно-правових актів щодо організації пропуску через кордон мешканців прикордоння можуть бути: порядок визначення суб'єктів і об'єктів цього права, порядку та правил перетину державного кордону, виконання контрольних функцій органами та підрозділами Державної прикордонної служби України, визначення санкцій за порушення порядку перетину державного кордону мешканцями прикордоння. Напрямами подальших досліджень можуть бути механізми надання державних правоохоронних послуг особам у місцевих пунктах пропуску.

Список використаної літератури

1. Боплан. Описание Украины / Боплан. – СПб. : Типография Карла Крайя, 1832. – 179 с.
2. Иеринг Р. Юридическая техника / Р. Иеринг ; [пер. Ф.С. Шендорфа]. – СПб. : [б.в.], 1905. – 100 с.
3. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник / Т.В. Кашанина. – [2-е изд., пересмотр.]. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. – 496 с.
4. Крестовский. Пограничный надзор. Руководство для старших на постах : учебник для бригадных учебных команд Пограничной стражи по программе, утвержденной Министром финансов 11 мая 1884 года / Крестовский. – СПб. : Типография И.Н. Скороходова, 1889. – С. 70–74.
5. Кукін І.В. Історичні аспекти розбудови місцевих пунктів пропуску / І.В. Кукін // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. – 2010. – № 2. – С. 31–35.

6. Кукін І.В. Окремі фактори та історичні події, що обумовили виникнення східного кордону України / І.В. Кукін // Прикордонна служба в Україні: історія, сучасність і перспективи розвитку : наук.-практ. конфер., (Хмельницький, 12.05.2011 р.). – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2011. – С. 33–34.
7. Литвин М.М. Інтегроване управління кордонами : підручник / М.М. Литвин. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2012. – 416 с.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – [3-тє вид., переробл. та допов.]. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
9. Назаренко В.О. Ідеологія спрощення прикордонних формальностей і створення комфортних умов під час перетинання українсько-російського кордону для громадян України та Російської Федерації / В.О. Назаренко, О.А. Бінковський // Науковий вісник Державної прикордонної служби України. – 2011. – № 1. – С. 3–6.
10. Наумік К.Г. Проблеми державного управління: теорія і практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування контрольованих прикордонних районів : монографія / К.Г. Наумік, Т.О. Коваль, І.В. Кукін. – Х. : ХНЕУ, 2010. – 132 с.
11. О дозволенні пограничним жителям Росії и Австрії переходити границу по легитимационным билетам как для отыскания скота и украденных вещей, так и по торговым делам : Закон Российской империи 1865 г. / ПСЗРИ : у 46 т. – СПб. : II отделение императорской канцелярии, 1830. – Т. 40. – Ч. 1. – С. 2.
12. О непуске за рубеж заонежских русских людей, и из-за рубежа шведов в пределы государства без проезжих грамот / Память Олонецких воевод В. Чоголокова и С. Елагина заставному казаку Немкову // Акты исторические, собранные и изданные археографической комиссией. – СПб. : типография II отделения собственной Е.И.В. канцелярии, 1842. – Т. 4. – С. 128.
13. О проезжих грамотах : Закон Российской империи / ПСЗРИ : у 46 т. – СПб. : II отделение императорской канцелярии, 1830. – Т. 1. – С. 8.
14. О пропуске пограничных поселян и обывателей в Россию и из оной за границу : Закон Российской империи / ПСЗРИ : у 46 т. – СПб. : II отделение императорской канцелярии, 1830. – Т. 29. – С. 1242.
15. Про порядок перетинання українсько-російського державного кордону жителями прикордонних регіонів України та Російської Федерації [Електронний ресурс] : Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації від 18.10.2011 р., подано на ратифікацію розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. № 13. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_390.
16. Устав о паспортах / [сост. Л.М. Роговин]. – [2-е изд.]. – СПб. : Юрид. кн. маг. И.И. Зубкова “Законоведение”, 1913. – 328 с.
17. Эварницкий Д.И. История запорожских казаков / Д.И. Эварницкий. – СПб. : Типография И.Н. Скороходова, 1892. – Т. 1. – 542 с.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 р.

Кукин И.В. Исторический опыт правового регулирования в сфере функционирования местных пунктов пропуска

Рассмотрен исторический опыт правового регулирования в сфере организации пересечения границы жителями приграничья и основные спецификации нормативно-правовых актов по вопросам функционирования местных пунктов пропуска.

Ключевые слова: *местные пункты пропуска, жители приграничья, пересечение государственной границы, права жителей приграничья, государственные правоохранительные услуги.*

Kukin I. The historical experience of legal regulation in the sphere of local checkpoints operation

In the article is introduced the historical experience of legal regulation in the sphere of border areas residents and the main regulation specifications of the local checkpoints operation.

Key words: *local checkpoints, residents of border areas, crossing the state border, law of border areas residents, state law enforcement services.*

МАТЕМАТИЧНА МОДЕЛЬ ОЦІНЮВАННЯ СТІЙКОСТІ СИСТЕМИ ВЗАЄМОДІЇ РЕГІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ

Обґрунтовано порядок застосування математичної моделі для оцінювання стійкості системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку з використанням теорії масового обслуговування. Розглянуто приклад визначення параметрів потоків інтенсивності впливів на систему і її реакція в складних умовах обстановки та оцінювання результатів моделювання.

Ключові слова: стійкість, система взаємодії, регіональний орган виконавчої влади, математичний апарат, теорія масового обслуговування.

I. Вступ

Порядок вибору моделей для оцінювання стійкості функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку залежить від: а) деталізації процесів, які відбуваються в системі взаємодії; б) рівня дослідження впливів на складники системи взаємодії, а саме на регіональні органи виконавчої влади, об'єкти, де розгорнуті робочі місця посадових осіб зазначених органів, канали обміну інформацією, засоби автоматизації оброблення інформації; в) необхідної точності отриманих результатів щодо значення показника оцінювання стійкості системи, що досліджується.

Як зазначено у праці [1], будь-яка модель має бути відносно нескладною і відображати суть процесів, які досліджуються. Чим складніша і ширша модель, тим більшу кількість даних необхідно ввести до розгляду, в тому числі й тих, про які в конкретній ситуації немає жодних (або майже жодних) даних. У зв'язку з цим, замарена "точність" широкої моделі насправді в більшості випадків буде хибною. Тобто автор рекомендує не перевантажувати модель зайвими елементами, які мало в чому впливають на кінцевий результат оцінювання процесів, що досліджуються.

Крім зазначеного вище, необхідно врахувати, що модель для оцінювання стійкості функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку, це, насамперед, інструмент оброблення інформації про процеси, які відбуваються в системі у складних умовах обстановки. Тому необхідно вибрати таку математичну модель, яка б враховувала інформаційні процеси в системі взаємо-

дії, тобто процеси, пов'язані з роботою регіональних органів влади та інформаційних каналів між ними.

Під *складними умовами обстановки*, які можуть скластися в регіоні (регіоні держави) [2], будемо розуміти такі, що створюють певні перешкоди стійкого функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку.

Питаннями математичного моделювання складних організаційних систем займалися такі вчені, як: Р. Акофф, Е. Вентцель [3], В. Городнов [4], Ф. Емери [5], Ю. Коршунов [6] та ін.

Разом з тим, враховуючи, що взаємодія регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку це складний процес, в якому задіяна певна система регіональних органів виконавчої влади і який організується центральним органом виконавчої влади (наприклад, Президентом України), обґрунтування математичної моделі оцінювання стійкості функціонування такої системи у складних умовах обстановки є непростим науковим завданням і такі моделі у відомих автору працях не розглядалися.

У моделі оцінювання стійкості функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку доцільно застосувати математичний апарат теорії масового обслуговування (ТМО). Такий математичний апарат забезпечує точність опису суттєвих зв'язків інформаційного процесу, що модулюються [3; 4].

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати порядок застосування математичної моделі для оцінювання стійкості системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку з використанням теорії масового обслуговування. Розглянути порядок визначення параметрів потоків інтенсивності впливів на систему і її реакцію у

складних умовах обстановки та оцінювання результатів моделювання.

III. Результати

Якщо взяти до уваги, що *стійкість системи взаємодії* – це її здатність забезпечувати обмін необхідною кількістю інформації для регіональних органів виконавчої влади з

метою ефективною організації та підтримання взаємодії й управління регіональних сил охорони правопорядку за будь-яких умов, що склалися в регіоні держави, тоді вибрана математична модель має дати змогу оцінити стійкість процесу обміну інформацією взаємодії (рис. 1).

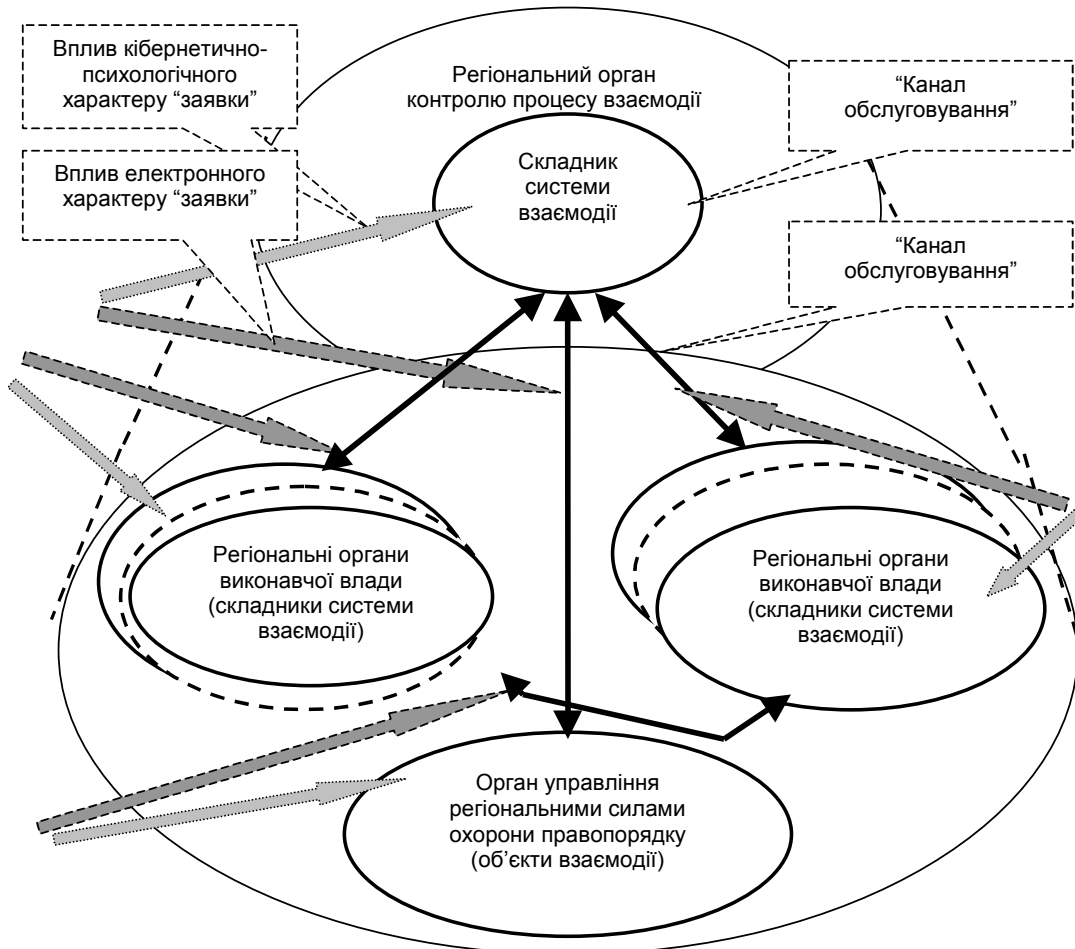


Рис. 1. Система взаємодії як модель системи масового обслуговування

Система взаємодії зазначених органів буде функціонувати в умовах динамічного зовнішнього впливу, на які вона, як цілеспрямована система, відповідає адекватними реакціями з метою підтримання стійкості обміну інформацією взаємодії. У ході виконання регіональними органами завдання в складних умовах обстановки на складові системи взаємодії буде впливати як потік впливу радіоелектронного придушення каналів обміну інформацією, так і потік кібернетично-психологічного впливу на органи системи. Стосовно цих впливів (у подальшому заявок) таку систему слід розглядати як багатоканальну систему масового обслуговування (СМО) з відмовами.

Канали обслуговування – складники системи взаємодії, а саме регіональні органи та канали обміну інформацією. Багатоканальність системи масового обслуговування визначається кількістю складників системи

(наприклад, для регіону ця кількість не перевищує $n_{\text{кан}} \leq 8 \dots 10$). Відмовність системи відбувається в разі перевищення кількості заявок (впливів на складники системи взаємодії) порівняно з наявною кількістю каналів обслуговування ($m_{\text{заяв}} > n_{\text{кан}}$).

Позначимо ймовірні стани системи обслуговування символом S_k , де індекс k відповідає кількості заявок у системі, у цьому випадку – кількість зайнятих каналів обслуговування. Розмічений граф моделі процесу функціонування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку набуде вигляду, наведеного на рис. 2.

До системи надходять заявки з інтенсивністю λ . Система масового обслуговування складається з n однакових приладів-складників (допущення). Кожний вільний прилад-складник може почати обслуговування будь-якої чергової заявки і буде за-

йнятий обслуговуванням цієї заявки деякий випадковий час T з математичним сподіванням T_{cp} . Продуктивність одного приладу-складника буде $\eta = \frac{1}{T_{cp}}$. Вона залежить від

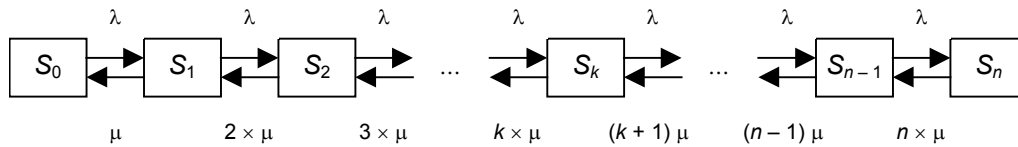


Рис. 2. Граф моделі n -канальної системи масового обслуговування з відмовами

На графі моделі (рис. 2) переходи між сторонами виникають під впливом вихідного потоку заявок інтенсивності λ , або в результаті закінчення їх обслуговування каналами системи масового обслуговування. Сумарна інтенсивність потоку обслуговування (кількість заявок, що обслуговуються в одиницю часу) визначається кількістю зайнятих каналів. Так, якщо зайнятий обслуговуванням один канал (стан S_1), інтенсивність обслуговування дорівнює інтенсивності роботи одного каналу μ ; якщо зайняті обслуговуванням рівно k каналів (стан S_k), інтенсивність обслуговування буде в k разів більше і становитиме величину $k \times \mu$.

Користуючись математичним апаратом, викладеним у праці [7], визначені фінальні ймовірності станів системи масового обслуговування з відмовами:

$$P_k = \frac{\rho^k}{k!} \times P_0, \quad k = 1, 2, 3, \dots, n;$$

$$P_0 = \frac{1}{\sum_{k=0}^n \frac{\rho^k}{k!}},$$

$$\rho = \frac{\lambda}{\mu}, \quad (1)$$

де P_k – ймовірність зайняття k каналів обслуговування;

ρ – коефіцієнт завантаження каналів.

Звідси, ймовірність обслуговування $P_{обс}$ заявок визначена за формулою $P_{обс} = 1 - P_n$, де P_n – ймовірність зайняття n -го каналу системи.

Математичне сподівання кількості каналів, зайнятих обслуговуванням $M_{зн}$, визна-

чено за формулою: $M_{зн} = \sum_{k=0}^n k \times P_k$.

Для визначення стійкості системи взаємодії встановлено, з якою ймовірністю будуть обслуговуватися впливи (радіоелектронного і кібернетично-психологічного характеру) 60% складниками системи (каналами

якісних показників приладу-складника (в умовах системи взаємодії, що досліджується, – це якісні показники регіональних органів і каналів обміну інформацією).

системи масового обслуговування). Як відомо з теорії управління та взаємодії, при одночасній постановці завдань 60% складникам системи взаємодії вона втрачає можливість виконувати свої функції. Крім того, для формування такої системи важливо знати, з якою ймовірністю будуть займатися канали обслуговування і яке буде математичне сподівання кількості зайнятих каналів обслуговування (математичне сподівання кількості складників системи, які в певний момент “виведені” з ладу потоками зовнішнього впливу і в процесі взаємодії регіональних органів не задіяні).

Якщо припустити (найгірший варіант для системи взаємодії, що досліджується), що організатори втручання в систему здатні створити вплив на її складники з інтенсивністю $\lambda = 8$ впливів/хв, а система взаємодії здатна відповісти реакціями з інтенсивністю $\mu = 4$ реакцій/хв (завжди нападаюча сторона планує перевагу у 2...3 рази більшою, ніж є можливість у сторони захисту), тоді коефіцієнт завантаження каналів системи буде $\rho = 2$. Користуючись поданим вище математичним апаратом, визначимо значення показників P_k , $P_{обс}$ і $M_{зн}$ (табл. 1).

Отже, створена система взаємодії з восьми складників (рис. 2), при встановлених можливостях щодо створення зовнішніх впливів на ці складники і реакції системи на визначені впливи дали змогу зробити такі висновки:

1. За кількістю зайнятих каналів показник не перевищує двох-трьох $M_{зн} = 2...3$, що свідчить про те, що у створеній системі 37,5...25% каналів (складників системи) буде одночасно задіяними, тобто більше 62,5...75% їх буде постійно функціонувати, виконуючі властиві їм завдання. Така система здатна стійко функціонувати у складних умовах обстановки.

2. Ймовірність обслуговування усіх заявок (впливів на складники системи) становить $P_{обс} = 0,999$, що свідчить про достатньо високу продуктивність створеної системи взаємодії, щодо вироблення необхідних реакцій на зовнішні впливи.

Таблиця 1

**Значення показників P_k , $P_{\text{обс}}$, $M_{\text{зк}}$ системи взаємодії
регіональних органів виконавчої влади в охорони правопорядку**

k	$\frac{\rho^k}{k!}$	Ймовірність станів системи P_k							
		$n = 1$	$n = 2$	$n = 3$	$n = 4$	$n = 5$	$n = 6$	$n = 7$	$n = 8$
0	1	0,333	0,200	0,158	0,143	0,138	0,136	0,135	0,135
1	2	0,667	0,400	0,316	0,286	0,276	0,272	0,270	0,270
2	2		0,400	0,316	0,286	0,276	0,272	0,270	0,270
3	1,333			0,211	0,190	0,183	0,181	0,180	0,180
4	0,667				0,095	0,092	0,090	0,090	0,090
5	0,267					0,037	0,036	0,036	0,36
6	0,089						0,012	0,012	0,012
7	0,025							0,003	0,003
8	0,0063								0,0009
$P_{\text{обс}}$		0,333	0,600	0,789	0,905	0,963	0,988	0,997	0,999
$M_{\text{зк}}$		0,67	1,2	1,58	1,81	1,93	2,002	2,041	2,047

Розроблена математична модель оцінювання стійкості системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку як багатоканальна система масового обслуговування з відмовами дає змогу на етапі її формування залежно від очікуваного впливу на складники системи, сформувати доцільну її структуру. Для такої системи інтенсивність реакції на будь-який вплив має бути в межах

$$\frac{\mu_{i0}}{\lambda_{0i}} \geq 0,5, \text{ що досягається за рахунок спеці-}$$

альної та морально-психологічної підготовки посадових осіб регіональних органів і підвищення завадостійкості каналів обміну інформації. При цьому відношення зайнятих каналів системи масового обслуговування

до можливих буде в межах $\frac{n_{\text{зайн}}}{n_{\text{можл}}} \leq 0,4$, що

підтверджує здатність створеної системи взаємодії забезпечити стійкість функціонування за рахунок 60% неуражених складників (каналів) системи. Така система здатна стійко функціонувати в складних умовах обстановки, що може скластися в регіоні (регіоні держави).

Результати моделювання слід перевірити покроково за показниками достовірності R і повноти Y відповідно до методики, поданої у праці [8].

Перший крок – формується шкала значущих чинників і параметрів, що враховуються при моделюванні (табл. 2).

Таблиця 2

Шкала значущих чинників і параметрів, що враховуються при моделюванні

№	Найменування чинників і параметрів, що враховуються в моделях	Вага (α_1) чинника, параметра	Спосіб урахування чинників і параметрів у моделях	
			Розроблена	Існуюча
1	Кількість одиниць технічних засобів, які можуть створити завади N_{01}	0,0995	Ф	П
2	Час реакції каналів на завади $t_{\text{вдрз}}$	0,0985	Ф	К
3	Кількість груп, які призначені для кібернетично-психологічного впливу на органи системи N_{02}	0,0975	Ф	К
4	Час повтору впливу на складники системи взаємодії $t_{\text{впл}}$	0,0950	Ф	К
5	Кількість технічних засобів, які задіяні в системі взаємодії N_{10}	0,0950	П	К
6	Кількість запасних частот, що виділено для кожного технічного засобу m	0,0940	П	К
7	Час реакції каналів обміну інформації $t_{\text{рлз}}$	0,0920	П	К
8	Кількість об'єктів впливу системи взаємодії M_{20}	0,0910	П	Н
9	Час мобільності об'єктів впливу системи взаємодії $t_{\text{моб}}$	0,0890	П	Н
10	Кількість складників у структурі системи взаємодії (каналів обслуговування) $n_{\text{кан}}$	0,0890	П	Н
11	Кількість впливів (заявок), що можуть одночасно надійти до системи взаємодії (СМО) $m_{\text{заяв}}$	0,0500	П	Н
12	Інші чинники і параметри	0,0095	К	К

Кількість чинників і параметрів визначено обсягом процесу моделювання. На першому етапі, з погляду цілей моделювання, кожний параметр оцінюється за 100-бальною шкалою. Найбільш важливому параметру відповідає вага 100 балів, найменш важливому – 1 бал. На другому етапі обчислено їх загальну суму в балах. На третьому етапі кожну початкову вагу розділено на загальну

суму в балах і визначено відносно (нормативну) вагу кожного параметра. На четвертому етапі параметри розміщені за зменшенням ваги важливості.

Способи урахування чинників і параметрів в моделях позначені: Н – безпосередній облік, П – просте узагальнення, Ф – функціональне узагальнення, К – непрямий облік.

Другий крок – визначається показник достовірності. Достовірність результатів моделювання залежить від кількості та важливості чинників і параметрів, від способу (точності) їх урахування й оцінена спеціальним показником R (достовірність) [8]:

$$R = 1 - \sum_{j=1}^{n_p} \beta_j \times \sum_{i \in g_j} \alpha_i, \quad (2)$$

де α_i – вага важливості обліку i -го параметра (чинника) у відносних одиницях;

g_j – множина параметрів (чинників), що враховуються в моделі j -м способом узагальнення;

β_j – відносне середнє значення похибки в розрахунках через неточний (узагальнений) облік параметрів (чинників) при j -му способі їх узагальнення обліку в моделі;

n_p – кількість параметрів, які використані в моделі.

Величина β_j може набувати різних значень: H – при безпосередньому обліку значущого параметра (чинника) задаванням в моделі його поточного значення в реальному процесі $\beta_1 = 0$; P – при зміні різних, але однорідних за фізичним значенням параметрів одним параметром (просте узагальнення), математичне очікування величини $\beta_2 = 0,445$; Φ – при функціональному узагальненні різнорідних взаємопов'язаних параметрів (чинників) і їх обліку в моделі у вигляді однієї представницької величини, математичне очікування величини $\beta_3 = 0,6$; K – у разі непрямого (неявного) обліку параметрів (чинників), математичне очікування величини $\beta_4 = 1,33$.

Проведені розрахунки для розробленої моделі дали такі результати достовірності існуючої моделі $R_{\text{існ. мод.}} = 0,0465$ і моделі, яка розроблена, $R_{\text{розр. мод.}} = 0,4416$. Виграш достовірності результатів моделювання збільшився майже у 9,5 раза.

Третій крок – оцінювання міри очікуваної повноти моделювання Y . Якщо визначити через ξ_k ($k = 1, \dots, Q$) вагу кожного з Q параметрів, що оцінюються в моделях і при цьому оцінювання провести лише для перших чотирьох параметрів (див. табл. 2), $\gamma = 4$ із $Q = 12$, тоді значення показника повноти моделювання визначимо за формулою [8]:

$$Y = R \times P \times \frac{\gamma}{Q}, \quad (3)$$

де P – показник оперативності моделювання.

Якщо покласти показник оперативності для існуючої та розроблених моделей одного значення $P_{\text{існ. мод.}} \approx P_{\text{розр. мод.}}$, тоді вираз

2 можна записати $Y \approx R \times \frac{\gamma}{Q}$. З урахуван-

ням викладеного вище отримаємо: $Y_{\text{існ. мод.}} \approx 0,01395$ і $Y_{\text{розр. мод.}} \approx 0,13248$.

Для одночасного порівняння повноти моделювання в моделях, що розроблено, $Y_{\text{розр. мод.}}$ та існуючої $Y_{\text{існ. мод.}}$ та мірі наближення до ідеальної моделі $Y_{\text{ід.}} = 1$, використано узагальнений показник ефективності моделювання $W = \frac{Y_{\text{розр. мод.}} - Y_{\text{існ. мод.}}}{1 - Y_{\text{існ. мод.}}}$ [8]. З

урахуванням викладеного отримано: $W = 0,12$.

IV. Висновки

Розроблена математична модель оцінювання стійкості системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку дає змогу визначити, які складники системи найбільш уразливі і як необхідно їх покращувати з метою створення раціональної структури системи, яка у складних умовах обстановки давала б змогу стійко забезпечувати взаємодію зазначених органів. Предметом подальшого дослідження є раціональне формування регіональних органів виконавчої влади з урахуванням принципів і норм оброблення інформації у складних умовах обстановки.

Список використаної літератури

1. Моисеев Н.Н. Экология человека глазами математика / Н.Н. Моисеев. – М. : Молодая гвардия, 1988. – 252 с.
2. Орлов М.М. Методичні підходи щодо визначення характеристик регіону держави / М.М. Орлов // Системи озброєння і військова техніка. – Х. : Харк. ун-т Повітряних Сил, 2005. – Вип. 1 (1). – С. 72–78.
3. Вентцель Е.С. Исследование операций: задачи, принципы, методология / Е.С. Вентцель. – М. : Наука, 1988. – 206 с.
4. Городнов В.П. Методи кількісної оцінки рішень та моделювання службово-бойових дій частин і підрозділів внутрішніх військ : навч. посіб. / В.П. Городнов. – Х. : Акад. внутрішніх військ МВС України, 2006. – 266 с.
5. Акофф Р. О целеустремленных системах / Р. Акофф, Ф. Эмери ; [пер. с англ. И.А. Ушакова]. – М. : Сов. Радио, 1974. – 272 с.
6. Коршунов Ю.М. Математические основы кибернетики : учеб. пособ. / Ю.М. Коршунов. – М. : Энергоатомиздат, 1987. – 496 с.
7. Щербина Л.П. Основы теории сетей военной связи / Л.П. Щербина. – Л. : Воен. красноз. акад. связи, 1984. – 168 с.
8. Городнов В.П. Моделирование боевых действий частей, соединений и объединений войск ПВО / В.П. Городнов. – Х. : ВИРТА, 1987. – 379 с.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 р.

Орлов Н.М. Математическая модель оценки устойчивости системы взаимодействия региональных органов исполнительной власти в сфере охраны правопорядка

Обоснован порядок применения математической модели для оценки устойчивости системы взаимодействия региональных органов исполнительной власти в сфере охраны правопорядка с использованием теории массового обслуживания. Рассмотрен пример определения потоков интенсивности влияния на систему и ее реакцию в сложных условиях обстановки и оценки результатов моделирования.

Ключевые слова: *устойчивость, система взаимодействия, региональный орган исполнительной власти, математический аппарат, теория массового обслуживания.*

Orlov N. Mathematic model of evaluating stability of cooperation system between regional executive institutions in a field of law enforcement

Defined the guidelines for applying mathematic model of evaluating stability of cooperation system between regional executive institutions in a field of law enforcement using group service theory. Overlooked the example of determining criteria of currents of influencing intensity on a system and it's reaction in complicated conditions; evaluated model's output results.

Key words: *stability, cooperation system, regional executive institution, mathematical apparatus, group service theory.*

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 364.46

Я.М. Казюк

кандидат наук з державного управління, доцент
Херсонський національний технічний університет

ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТНИМИ ВИДАТКАМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ У СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

У статті розглянуто сучасний стан державного управління видатками, що мають соціально-культурне спрямування. Розкрито значення цього виду видатків для місцевих бюджетів та державного бюджету країни. Проведено порівняльний аналіз бюджетних витрат соціальної сфери на одного учня, учителя, лікаря в країнах Європейського Союзу та в Україні. Приділено увагу законодавчому врегулюванню питань державних соціальних стандартів та реалізації чинних правових положень. Надано пропозиції щодо здійснення ефективної державної політики в управлінні видатками місцевих бюджетів, що мають соціально-культурне спрямування.

Ключові слова: бюджет, видатки, соціально-культурна сфера, політика, управління, соціальні стандарти та нормативи.

I. Вступ

Останніми роками в країні набуває гострого значення питання ефективного використання коштів місцевих бюджетів як найважливішого інструменту управління економікою та фінансового забезпечення повноважень державних і місцевих органів влади в процесі виконання зобов'язань, що визначені чинним законодавством.

Результативність функціонуючої бюджетної системи як суспільного інституту значною мірою зумовлюється моделлю управління видатками, їх структурою, цілеспрямованістю, достатністю для реалізації визначених цілей, конкретизацією розпорядників бюджетних коштів, надійністю джерел фінансового забезпечення видатків та іншими умовами, регламентованими Бюджетним кодексом України щодо норм та положень фінансових відносин між державним бюджетом та місцевими бюджетами на засадах ефективності, соціальної справедливості, бюджетної необхідності та відповідальності за виконання повноважень.

Питання ефективного управління видатками досліджували такі вчені та практики, як: В. Бодров, С. Буковинський, М. Гончаренко, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, А. Монаєнко, А. Мярковський, О. Пищуліна, І. Розпутенко, І. Стефанюк, І. Щербина, С. Юрій, Ф. Ярошенко та ін.

II. Постановка завдання

У період загострення соціально-економічних проблем в Україні актуальним постає

питання підвищення ефективності управління бюджетними коштами держави та затвердження соціальних стандартів, що гарантуватимуть громадянам достатній рівень життя.

Мета статті – розглянути сучасний стан державного управління видатками, що мають соціально-культурне спрямування; розкрити значення цього виду видатків для місцевих бюджетів та державного бюджету країни.

III. Результати

Основним завданням щодо управління видатками місцевих бюджетів є дотримання принципів економності, ефективності та дієвості. Видатки бюджету є інструментом досягнення вищого критерію справедливості у розподілі державних благ з метою досягнення граничного рівня добробуту для кожного члена суспільства. Матеріальною основою видатків бюджету є грошові кошти, що спрямовуються урядом та іншими адміністративними органами влади на фінансування економічної діяльності, соціальної сфери і соціальних потреб населення, на державне управління, оборону та інші загальнодержавні й місцеві потреби.

Напрями бюджетних видатків, їх структура зумовлені функціями держави та місцевого самоврядування, рівнем соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни в цілому, адміністративно-територіальним устроєм держави та формами надання бюджетних коштів, які використовуються в державі.

Останніми роками найбільша частка видатків припадає на соціально-культурні за-

ходи та соціальний захист населення, що викликано кризою в економіці та потребою соціального захисту громадян з невеликим рівнем доходів.

Оновленим Бюджетним кодексом України зроблено спроби внормувати підстави визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [1]. Бюджетним законодавством визначено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них у розрахунку на душу населення за видатками на охорону здоров'я, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт, місцеве самоврядування, на дитину або учня – за видатками на освіту, отримувача соціальних послуг – за видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення населення. При цьому єдині фінансові нормативи соціальної забезпеченості встановлюються в межах наявних бюджетних ресурсів для кожного виду видатків.

Зазначимо, що, відповідно до попередньої редакції Бюджетного кодексу України, загальний обсяг ресурсів, який спрямовувався на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, мав розглядатися між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави [15, с. 89–90]. Такий підхід мав суб'єктивний характер і не завжди враховував особливості регіонів.

Законом України “Про державні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 р. № 2017 встановлено, що державні соціальні стандарти та нормативи встановлюються з метою:

- визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, передбачених Конституцією України;
- визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації;
- визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери [3].

Соціальний стандарт – це гарантія високого рівня життя певної якості, яку держава зобов'язується забезпечити своїм громадянам у відповідні терміни.

Державний соціальний стандарт – це встановлені на кожний визначений період мінімальні розміри матеріальних та інших

благ, що гарантують соціально прийнятний рівень їх споживання та призначені для встановлення обов'язкового мінімуму витрат (бюджетних коштів підприємств) на визначені державою цілі [13].

Державні соціальні стандарти та нормативи формуються, встановлюються та затверджуються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за участю та погодженням з іншими сторонами соціального партнерства, якщо інше не передбачено Конституцією України та законами України.

У цілому на законодавчому рівні в Україні існують умови для реалізації положень державних соціальних стандартів. Правові відносини в цій сфері регулюються, зокрема, Законами України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, “Про прожитковий мінімум”, “Про державну допомогу сім'ям з дітьми”, “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям” та іншими нормативно-правовими актами.

Щороку в законах України про Державний бюджет України на поточний рік встановлюються розміри основних соціальних гарантій: мінімальний розмір заробітної плати, прожитковий мінімум тощо. За останні дев'ять років цей показник зріс майже у п'ять разів і становив у січні 2004 р. – 205 грн, у січні 2011 р. – 941 грн, а у січні 2012 р. – 1073 грн.

За характером задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються та розглядаються як:

- нормативи споживання – розміри споживання в натуральному виразі за певний проміжок часу (за рік, за місяць, за день) продуктів харчування, непродовольчих товарів поточного споживання та деяких видів послуг;
- нормативи забезпечення – визначена кількість наявних в особистому споживанні предметів довгострокового користування, а також забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, установ, організацій соціально-культурного, побутового, транспортного обслуговування та житлово-комунальних послуг;
- нормативи доходу – розмір особистого доходу громадянина або сім'ї, який гарантує їм достатній рівень задоволення потреб, що обраховується на основі визначення вартісної величини набору нормативів споживання та забезпечення.

За рівнем задоволення соціальних потреб соціальні нормативи поділяються на:

- нормативи раціонального споживання, тобто забезпечується рівень, що гарантує оптимальне задоволення потреб населення;
- нормативи мінімального споживання, які розраховуються, виходячи із соціальних

або фізіологічних потреб населення у споживанні продуктів харчування, не-продовольчих товарів та послуг;

- статистичні нормативи, що визначаються на основі показників фактичного споживання або забезпеченості для всього населення чи його окремих соціально-демографічних груп [3].

Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. № 293 розроблено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, яким визначено об'єкти класифікації: доходи населення, соціальне обслуговування, житлово-комунальне обслуговування, транспортне обслуговування та зв'язок, охорона здоров'я, забезпечення навчальними закладами, обслуговування закладами культури, фізичної культури і спорту, соціальна робота з дітьми, молоддю та різними категоріями сімей [8].

Відповідно до вищезазначеного законодавства, державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я включають норматив забезпечення певної території мережею закладів охорони здоров'я, норматив обсягу гарантованого рівня медичної допомоги, яка надається безоплатно всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, показники якості надання медичної допомоги, нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами, нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою, нормативи забезпечення медикаментами та харчуванням (середньодобові набори) у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, нормативи санаторно-курортного забезпечення.

Державні соціальні нормативи у сфері забезпечення навчальними закладами включають нормативи наповнюваності класів, груп у навчальних закладах, норми пільгового забезпечення учнів і студентів, у сфері обслуговування закладами культури – перелік безоплатних послуг, що надаються населенню закладами культури, нормативи забезпечення населення закладами культури (клубними закладами, публічними бібліотеками тощо) [8].

У вищезазначеному нормативному документі також визначено перелік центральних та місцевих органів виконавчої влади, що є відповідальними за розробку і виконання державних соціальних стандартів та нормативів, здійснення моніторингу у сфері їх застосування та фінансового забезпечення.

Разом з тим, на сьогодні майже жоден з нормативів, визначених у Державному класифікаторі, не розраховано і не затверджено на законодавчому рівні.

Зволікання цього процесу призводить до того, що соціально-культурна сфера щороку відчуває гостру проблему недофінансування, і це унеможлиблює проведення ефективної державної політики в соціальній сфері.

Невизначення нормативу забезпечення населення закладами охорони здоров'я, освіти, культури перешкоджає проведенню оптимізації мережі бюджетних установ, що на сьогодні є недосконалою та занадто розгалуженою. Протягом минулих років вона формувалася без урахування тенденцій до зміни кількості населення та потреб регіонів, не відповідає зарубіжному досвіду фінансування соціально-культурної сфери, що в умовах обмеженості бюджетних коштів значно погіршує структуру видатків на фінансування бюджетних установ.

Наприклад, зокрема, на одного педагогічного працівника в Україні припадає в середньому близько 9 учнів, тоді як у Франції – 19, Німеччині – 18, Нідерландах – майже 16, навіть у нових членів Європейського Союзу – Польщі й Словаччині – вже 16–17 учнів на одного вчителя. Кількість лікарень в Україні в 2 рази перевищує аналогічний показник у Європейському Союзі, кількість ліжок – в 1,5 раза, кількість лікарів на 10 тис. жителів – майже в 1,5 раза, середня тривалість перебування в лікарні в Україні на 4,7 доби більше порівняно з аналогічним показником у Європейському Союзі.

За інформацією Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, на початок 2010/2011 навчального року середній показник по Україні частки малокомплектних шкіл серед загальнонавчальних закладів становить 22,9%, а в окремих областях – від 52,1% (Чернігівська область) до 37,6% (Полтавська область), що призводить до неефективного використання коштів.

Так, видатки на одного учня загальноосвітнього навчального закладу в цілому по Херсонській області становили 6,6 тис. грн, тоді як на навчання одного учня в малокомплектній школі – до 18,0 тис. грн, тобто більше ніж у 2,7 раза.

Як уже зазначалося вище, на сьогодні в Україні відсутня система спеціально розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів. Тобто для розрахунку обсягу видатків із місцевих бюджетів щодо надання соціальних послуг використовуються середні витрати на одного споживача послуг по Україні та коригувальні коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання цих послуг залежно від кількості населення і споживачів соціальних послуг, соціально-економічних, демографічних, екологічних та інших особливостей територій. Використання вищезазначеного механізму призводить до нерівномірного фінансування галузей

соціально-культурної сфери в різних адміністративно-територіальних одиницях країни.

Таким чином, можна підсумувати, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, використовувані сьогодні для розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, фактично не є нормативами витрат фінансування для забезпечення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів. Крім того, вони розраховуються, виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів.

Також слід звернути увагу на те, що чинна нормативно-правова база має значні вади, а саме: законодавство є громіздким та неузгодженим; є недосконалими основні підходи до нормативів соціальної забезпеченості; неефективно виконуються норми чинного законодавства, наочним прикладом чого є застосування такого основного державного соціального стандарту, як прожитковий мінімум; недосконалим є використання бюджетних механізмів реалізації соціальних стандартів (фінансується організація, а не послуга); бюджет розраховується на один рік, а це не гарантує послідовності в проведенні бюджетної політики на середньострокову перспективу; ускладнена координація соціальної та бюджетної політики на державному та місцевому рівнях.

Для забезпечення відповідності державних мінімальних стандартів нормативно-правовій базі, соціально-економічним умовам, ситуації з наданням соціальних послуг державні мінімальні стандарти необхідно регулярно переглядати та доповнювати залежно від тенденцій економіки країни.

За даними Асоціації міст України, прихований дефіцит місцевих бюджетів у 2012 р. становитиме 32,1 млрд грн, із них по галузях: державне управління – 4,6 млрд грн; освіта – 10 млрд грн; охорона здоров'я – 8,6 млрд грн; соціальний захист – 1,7 млрд грн; фізкультура і спорт – 1,2 млрд грн, а також 6 млрд грн – на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери у зв'язку зі зміною розмірів мінімальної заробітної плати та I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки [12].

Зрозуміло, що сьогодні фінансові нормативи бюджетної забезпеченості не відбивають перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань. Як наслідок, місцеві бюджети не забезпечені у повному обсязі фінансовим ресурсом на виконання делегованих державою повноважень. Чинна система розрахунку дотацій вирівнювання певною мірою вирішує проблему забезпечення однакового рівня фінансування, проте не забезпечує фінансування мінімальної вартості послуг.

Видатки місцевих бюджетів є основним фінансовим інструментом виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Розмежування видатків між ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного й уніфікованого використання коштів, установлення відповідальності за якість надання бюджетних послуг та їх максимального наближення до безпосереднього споживача.

Місцеві бюджети відображують політику органів місцевого самоврядування і є основним інструментом її реалізації [8, с. 3]. Органи місцевого самоврядування самостійно визначають пріоритети своєї діяльності, цілі та завдання, утілення яких забезпечується за допомогою коштів місцевих бюджетів.

Частка видатків соціально-культурного спрямування у фактичних видатках державного бюджету щороку зростає і у 2010 р. становила 49,6%, або 112 млрд грн, що більше за показник попереднього періоду на 30%. Питома вага зазначених видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів України становить майже 80%, а видатки першого кошика – 95%. Наприклад, соціальна спрямованість місцевих бюджетів Херсонської області (без урахування міжбюджетних трансфертів) підтверджується структурою видатків, питома вага видатків соціально-культурної сфери в загальному обсязі видатків на 2008–2012 рр. становила близько 90% [11; 14, с. 54–58].

Найбільшою мірою це пов'язано із щорічним підвищенням розміру мінімальної заробітної плати. Її впровадження урядом не тільки має збільшити реальні доходи працюючого населення, підвищити наповнюваність місцевих бюджетів, а й поступово наблизитиме мінімальну заробітну плату до прожиткового мінімуму.

Слід зазначити, що бюджетна політика держави спрямовується на зростання рівня життя громадян та виконання заходів з подолання і запобігання бідності, відповідно до положень Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава” [7].

Проте можна зазначити, що, незважаючи на той факт, що місцеві бюджети отримують значні повноваження для надання соціальних послуг населенню, їх бюджети не отримують достатньо коштів для проведення фінансування таких видатків. Негативний вплив на це справляє й те, що обсяг бюджетних коштів для здійснення видатків соціально-культурного характеру визначається на державному рівні, а виконуватися має на місцевому, де немає достатньо власних коштів, щоб збалансувати визначений місцевому бюджету обсяг видатків. Ураховуючи пріоритетність державної політики щодо фі-

нансування соціальних послуг, місцеві органи влади змушені витратити значну частину власних ресурсів на означені цілі та не мають можливості приділяти достатньо уваги місцевому розвитку.

Спеціалісти вважають, що досить високий рівень соціальних видатків не є позитивним чинником для місцевих бюджетів. Так, збільшення питомої ваги зазначених видатків означає зменшення коштів на виконання власних повноважень, у тому числі на забезпечення видатків розвитку, що, у свою чергу, уповільнює процеси економічного розвитку регіону. Незначні обсяги власних надходжень місцевих бюджетів не дають можливості забезпечити достатнє фінансування для підтримки та розвитку місцевої інфраструктури. У більшості сільських та селищних бюджетів України, у тому числі і Херсонської області, комунальна інфраструктура зношена на 60–70%.

Сьогодні близько 70% об'єктів соціальної інфраструктури передано на баланси міських, сільських і селищних рад. Однак у результаті застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів виникає ситуація, коли органи місцевого самоврядування позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми через залежність від дотації або, навпаки, через вилучення коштів, а також недосконалість чинної системи трансфертів.

У Бюджетному кодексі України (за старою редакцією та в оновленому Кодексі) зроблено низку кроків щодо децентралізації державного управління в Україні. Головним досягненням став розподіл повноважень між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між різними рівнями місцевих бюджетів.

Важливо, щоб і надалі відбувалася бюджетна децентралізація державних коштів, проте слід подбати, щоб її рівень відповідав таким показникам, як: право органів місцевої влади приймати рішення щодо врегулювання питань, які безпосередньо стосуються життя мешканців відповідної території; водночас місцева влада повинна виконувати передані їй державою функції й відповідати за прийняті нею рішення.

Співвідношення видатків між окремими функціональними сферами визначається спрямованістю бюджетної політики. Видатки бюджету характеризуються процесами суспільного відтворення і своїм соціальним призначенням.

Бюджетна політика є найменш гнучким напрямом державної політики, саме у ній стикаються інтереси центральної і регіональної виконавчої влади, що призводить до суб'єктивізму та регіонального лобювання рішень, які приймаються. Здійснення процесу ринкових перетворень в Україні потребує

створення стабільної бюджетної системи та ефективної бюджетної політики.

З метою ефективної практичної реалізації бюджетної політики в державі повинен діяти бюджетний механізм, що відображає конкретну спрямованість бюджетних відносин у складній соціально-економічній системі держави.

На сьогодні гостро стоїть проблема реформування фінансово-економічного механізму державного управління соціально-культурною сферою в напрямі підвищення фінансової стабільності соціальної сфери і потреби забезпечення доступу малозабезпечених верств населення до життєво важливих соціальних благ.

Складність прийняття рішень у соціальній сфері полягає в потребі одночасного задоволення критеріїв економічної ефективності та соціальної справедливості.

IV. Висновки

В умовах сьогодення нашої державі потрібні реальні та діючі соціальні стандарти для здійснення ефективного управління державною політикою в соціальній сфері. Це, з одного боку, гарантуватиме надання якісних послуг населенню місцевими органами влади і слугуватиме основою для розрахунків фінансових потреб місцевих бюджетів, а з іншого – дасть змогу визначити відповідальність держави за прийняття рішень щодо делегованих повноважень та їх фінансове забезпечення. Також рівень міжбюджетних трансфертів з державного бюджету повинен відповідати можливості місцевого самоврядування забезпечувати дотримання зазначених соціальних стандартів.

Створення законодавчого підґрунтя для підвищення якості управління бюджетними коштами, розробка і прийняття реальних соціальних стандартів і нормативів, децентралізація бюджетних процесів мають стати поштовхом для здійснення подальших досліджень у цьому напрямі та зорієнтувати систему управління державними коштами на інноваційний розвиток.

Список використаної літератури

1. Бюджетний кодекс України, затверджений Законом України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
4. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV [Елект-

- ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.
5. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21.11.1992 р. № 2811-XII [електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/t281100.html.
 6. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 01.06.2000 р. № 1768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/t001768.html.
 7. Про виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна влада” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.06.2010 р. № 1724-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
 8. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів : Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. № 293 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2002_06_17/FIN5210.html.
 9. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / [М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.Г. Бодров та ін.]. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 5. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. – 400 с.
 10. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 р. № 1149 // Офіційний вісник. – 2010. – № 97. – С. 14. – Ст. 3441.
 11. Звіт про виконання Державного бюджету України станом на 01.01.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publis.h>.
 12. Восьмий Фінансово-економічний форум “Соціально-економічні передумови місцевого розвитку в 2012–2014 роках” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news>.
 13. Пищуліна О. Щодо зміни підходів до формування соціальних стандартів України [Електронний ресурс] / О. Пищуліна. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Desember/13.htm>.
 14. Статистичний щорічник України за 2010 рік // Державна служба статистики / [за ред. О.Г. Осауленка]. – К. : АвгустТ-рейд, 2011. – 560 с.
 15. Стефанік І.Б. Актуальні аспекти міжбюджетні відносин у світі нової редакції Бюджетного кодексу України / І.Б. Стефанік, Н.Е. Крисюк // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 89–96.

Стаття надійшла до редакції 10 квітня 2012 р.

Казюк Я.М. Осуществление государственного управления бюджетными расходами на местном уровне в социально-гуманитарной сфере

В статье рассмотрено современное состояние государственного управления расходами, имеющими социально-культурное направление. Раскрыто значение указанного вида расходов для местных бюджетов и государственного бюджета страны. Проведен сравнительный анализ бюджетных расходов социальной сферы на одного ученика, учителя, врача в странах Европейского Союза и в Украине. Уделено внимание законодательному урегулированию вопросов государственных социальных стандартов и реализации действующих правовых норм. Даны предложения по осуществлению эффективной государственной политики в управлении расходами местных бюджетов, имеющими социально-культурное направление.

Ключевые слова: бюджет, расходы, социально-культурная сфера, политика, управление, социальные стандарты и нормативы.

Kazuk Ya. Implementation of government expenditure budget at the local level in social and humanitarian field

In the article the modern state of state administration is considered charges that have sociocultural direction. The value of these charges is exposed for local budgets and the state budget of country. The comparative analysis of budgetary charges of social sphere is conducted on one student, teacher, doctor in the countries of European Union and Ukraine. Paid attention to the legislative settlement of questions of state social standards and realization of existent legal positions. Suggestions of them are given.

Key words: budget, expenditures, social and cultural sphere, politics, management, social standards and norms.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ

У статті проаналізовано нові механізми фінансування системи охорони здоров'я в Україні в умовах реформування галузі, визначено необхідність державного управління розвитком галузі шляхом раціонального та ефективного управління коштами, що спрямовуються на фінансування охорони здоров'я, з метою наближення якісних медичних послуг до безпосереднього споживача та одночасного підвищення рівня здоров'я нації.

Ключові слова: охорона здоров'я, реформування, медичні послуги, здоров'я нації.

I. Вступ

Одним з основних чинників успіху реформування охорони здоров'я в Україні є раціональне та ефективне управління коштами, що спрямовуються на фінансування галузі, з метою наближення якісних медичних послуг до безпосереднього споживача й одночасного підвищення рівня здоров'я нації.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення нових механізмів фінансування системи охорони здоров'я як передумови ефективної державної політики у сфері охорони здоров'я на рівні регіону.

III. Результати

Здоров'я – це показник національного престижу, необхідна умова збереження трудового потенціалу, показник рівня культури країни, а також один з основних критеріїв ефективності державного управління. Саме держава, згідно з Конституцією України, несе відповідальність за охорону, збереження та зміцнення здоров'я населення.

Питання державної політики щодо забезпечення якості та ефективності діяльності системи охорони здоров'я надзвичайно актуально для України на сучасному етапі. Важливим кроком є реформування системи охорони здоров'я з метою забезпечення справедливості та доступності надання медичної допомоги, наближення медичних послуг до безпосереднього споживача, задоволення потреб населення в ефективній медичній допомозі з мінімальними фінансовими витратами, покращення показників здоров'я населення.

Реформа системи охорони здоров'я передбачає, перш за все, зміну механізмів фінансування галузі [3]. Такі механізми відпрацьовуються в пілотних регіонах, відповідно до Закону України "Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я в Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві" від

07.07.2011 р. № 3612-VI [1], і мають сприяти подоланню недосконалості існуючих механізмів розподілу ресурсів, оплати медичних послуг. Зміни у фінансуванні системи охорони здоров'я полягатимуть у такому.

Проводиться розмежування видатків за видами медичної допомоги: первинна медична допомога фінансуватиметься з районного/міських бюджетів, а вторинна, третинна та екстрена – з обласних бюджетів. Винятком є м. Київ, де всі види допомоги фінансуватимуться з міського бюджету. Якщо раніше первинна допомога фінансувалась за "залишковим" принципом – основні кошти йшли на фінансування закладів, що надають спеціалізовану допомогу, то в процесі реформування змінюються підходи до фінансування первинної медичної допомоги, оскільки близько 75% пацієнтів потребують саме її. Орієнтовно видатки на первинну медичну допомогу з районного/міських бюджетів мають становити близько 25–30% (сьогодні ці видатки становлять до 10%).

При цьому коефіцієнти розподілу видатків за рівнями медичної допомоги, затверджені постановою Кабінету Міністерств України від 08.12.2010 р. № 1149 (із змінами), не відповідають рівню фінансового забезпечення видатків на надання медичних послуг установами охорони здоров'я області в 2011 р., не враховують діючої мережі закладів вторинного рівня по містах обласного значення, а також особливості формування центрів первинної медико-санітарної допомоги.

Якщо видатки на надання первинної допомоги затверджені в основному на рівні розрахункових показників Міністерства фінансів України та загалом забезпечують потребу цієї ланки, то недостатність асигнувань на надання вторинної медичної допомоги становить 430,2 млн грн. Це пояснюється невідповідністю діючих коефіцієнтів розмежування видатків між рівнями медичної допомоги обсягам, що фактично склалися у 2011 р. переважно по містах, – 240,8 млн грн;

неповним урахуванням Міністерством фінансів України при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів на 2012 рік розмірів мінімальної заробітної плати, передбачених Законом України "Про Державний бюджет України на 2012 р.", та окладу працівників першого тарифного розряду згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.2012 р. № 10 – 111,3 млн грн.

Планується застосовувати елементи програмно-цільового методу розроблення й виконання місцевих бюджетів у частині видатків на охорону здоров'я за відповідними видами медичної допомоги: первинна, вторинна, третинна та екстрена.

Заклади охорони здоров'я фінансуватимуться за видами медичної допомоги відповідно до договорів про медичне обслуговування. На сьогодні фінансування закладів охорони здоров'я здійснюється на основі кошторисів. Надалі ж передбачено запровадження договірних відносин між замовником (стороною, що фінансує, – розпорядником бюджетних коштів) і надавачем медичних послуг (закладом охорони здоров'я) на основі договорів про медичне обслуговування населення для надання первинної, вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги. Договори міститимуть обов'язкову інформацію про обсяги як наданих послуг, так і фінансування, а також індикатори якості наданої допомоги. Таким чином, кошти будуть спрямовані на конкретного пацієнта, а не на утримання закладу охорони здоров'я [5].

Завдяки впровадженню нових механізмів фінансування передбачається пов'язати заробітну плату медичних працівників з обсягами та якістю виконаної ними роботи, за які запроваджується порядок встановлення заохочувальних виплат медичним працівникам. Це стосується, насамперед, лікарів первинної ланки. Для цього розробляються критерії якості надання медичних послуг. Так, 5 березня 2012 р. затверджено Постанову Кабінету Міністрів України про Порядок використання цільових коштів на встановлення надбавки за обсяги та якість виконаної роботи працівникам, які надають первинну медичну допомогу. Цей Порядок заснований на формульному підході. Так, надбавка за обсяги виконаної роботи враховує норми навантаження, фактичну чисельність закріпленого за лікарем населення і коригуючий коефіцієнт статево-вікової структури закріпленого населення.

Надбавка за якість визначається, виходячи із декількох збільшуваних та зменшуваних коефіцієнтів. Наприклад, до збільшуваних належать рівень госпіталізації закріпленого населення, кількість направлень закріпленого населення на отримання вторинної медичної допомоги тощо; знижуючих коефі-

цієнтів два – випадки, коли лікарі вторинної ланки вперше діагностують візуальні форми онкологічних захворювань III–IV стадії та туберкульозу серед закріпленого населення.

Крім того, вже законодавчо визначено, що всі видатки загального фонду місцевих бюджетів пілотних регіонів на охорону здоров'я є захищеними, тобто їх обсяг не може змінюватися при скороченні затверджених бюджетних призначень.

У 2011 р. в цілому на охорону здоров'я області спрямовано 3,5 млрд грн, при цьому видатки на одного мешканця збільшилися з 745 грн у 2010 р. до 785 грн у 2011 р.

Зростання обсягу асигнувань відбувається в основному за рахунок підвищення заробітної плати і зростання тарифів на енергоносії. Видатки на придбання медикаментів та продуктів харчування в умовах підвищення цін практично не збільшуються. Останніми роками капітальні видатки в бюджеті не плануються. У процесі виконання місцевих бюджетів виділяються деякі кошти на капітальні ремонти й придбання обладнання.

У 2011 р. установи охорони здоров'я були профінансовані на 98,9% від річних планових призначень, з яких 94,8% – захищені статті видатків.

У структурі фінансування галузі найбільшу питому вагу мають видатки на виплату заробітної плати – 73,3%.

Порівняно з 2010 р. питома вага видатків на оплату енергоносіїв та комунальних послуг у цілому по області збільшилась на 0,9% і становила 9,4% та на 0,8% – на придбання медикаментів (8,0%). Середня питома вага медикаментів у видатках на охорону здоров'я в місцевих бюджетах області – 4,9%. Однак у деяких містах та районах цей показник становив від 1,1 до 2,3%.

На придбання продуктів харчування при середній питомій вазі в місцевих бюджетах 1,2% в деяких адміністративно-територіальних одиницях на вказані цілі спрямовується від 0,1 до 0,7%.

Вартість одного ліжка-дня, яка є одним з основних показників фінансової діяльності лікувально-профілактичних установ, в 2011 р. становила 152,6 грн, в тому числі: за медикаментами – 7,58 грн, за продуктами харчування – 8,48 грн. Однак у деяких містах та районах цей показник значно нижчий [2].

Це свідчить про те, що спрямування коштів здійснюється не на безпосереднє фінансування надання медичної допомоги населенню, а на забезпечення утримання штатних одиниць без урахування існування вакансій та навантаження, утримання будівель, що використовуються не на повну потужність.

IV. Висновки

Міжнародний досвід фінансування охорони здоров'я свідчить про те, що тільки збільшення видатків не призводить до поліпшення якості роботи. Особливу увагу потрібно приділяти підвищенню ефективності розміщення фінансових, кадрових та матеріальних ресурсів.

Вирішення вказаних завдань дає змогу виконати Закон про реформування галузі в частині фінансових перетворень, тобто перейти до роботи на договірних засадах з оплатою за обсяги і якість надання медичних послуг.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я в Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві" від 07.07.2011 р. № 3612-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/>.
2. Веб-сайт Донецької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / Реформа медичного обслуговування. – Режим доступу: <http://www.donoda.gov.ua/main/ua/2849.htm>.
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. [Електронний ресурс] / Комітет з економічних реформ при Президенті України. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf.
4. Концепція реформування охорони здоров'я України (доповідь Міністра охорони здоров'я на Національній Раді при Президенті України 13.01.2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufoz.ukrmed.info/Article33.html>.
5. Офіційний веб-сайт Міністерства охорони здоров'я [Електронний ресурс] / Реформа медичного обслуговування. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 11 березня 2012 р.

Кирова Н.А. Отдельные вопросы финансирования системы охраны здоровья в Украине в условиях реформирования отрасли

В статье проанализированы новые механизмы финансирования системы здравоохранения в Украине, определена необходимость государственного управления развитием отрасли путём рационального и эффективного управления средствами, направляемыми на финансирование здравоохранения, с целью приближения качественных медицинских услуг к непосредственному их потребителю и одновременного повышения уровня здоровья нации.

Ключевые слова: охрана здоровья, реформирование, медицинские услуги, здоровье нации.

Kirova M. Some issues of the health system financing in Ukraine in the context of reforming the sector.

The author analyzes the new funding arrangements of the health system in Ukraine, determines the need of the government for the development of the sector through the efficient and effective management of funds allocated for the financing of health care in order to bring quality health services to their customers directly and simultaneously improve the health of the nation.

Key words: health care, reforming, health services, health of the nation.

УДК 338.24

А.В. Стойкадоктор наук з державного управління, доцент
Донецький державний університет управління**ПОЗАБЮДЖЕТНІ СОЦІАЛЬНІ ФОНДИ ЯК ФОРМА
ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті проаналізовано діяльність позабюджетних фондів та показано їх вплив на соціальні процеси в українському суспільстві. Доведено, що одним із стратегічних напрямів модернізаційного розвитку України в галузі соціальної політики є розробка й упровадження в практику нової моделі соціального страхування за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ключові слова: фінансове регулювання, соціальна політика, видатки бюджету, доходи бюджету, державне соціальне страхування.

I. Вступ

Кризові явища в економіці України в 2008–2009 рр. та прорахунки державної антикризової політики актуалізували та посилили комплекс проблем у системі державних фінансів країни, які в період високих темпів зростання ВВП перебували в латентному стані.

Як наслідок, в умовах спаду економіки, коли саме бюджетно-податкові інструменти мали б стати основою антикризової політики України, проблеми та дисбаланси державних фінансів почали продукувати додаткові загрози для економіки. Розбалансований стан системи державних фінансів погіршив соціально-економічне становище країни та інвестиційний клімат, прискорив інфляційні процеси, загострив ризики для зовнішньої платоспроможності держави.

З часу відновлення незалежності бюджетна система України не демонструвала належної ефективності в реалізації своїх функцій, ключовою з яких є ефективний і справедливий перерозподіл фінансових ресурсів в економіці. Проблеми бюджетної системи нівелювали ефективність багатьох напрямів соціально-економічної політики. Недієвість механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призводила до недофінансування реалізації важливих державних завдань, надмірний обсяг видатків провокував фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів зумовлювала втрату автономності органів місцевого самоврядування [1].

У сучасних умовах через державні фінанси здійснюється важливий вплив на соціальні та економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Виконуючи властиві для конкретного етапу розвитку функції, держава забезпечує фінансування заходів щодо соціального захисту населення, підтримки державного сектора

національної економіки, реалізації пріоритетних загальнодержавних програм. Основну роль у перерозподілі фінансових ресурсів між територіями, галузями, сферами діяльності, юридичними, фізичними особами відіграють державний та місцеві бюджети. Обсяги видатків бюджетів залежать від їх дохідної частини, а також не мають чинити надмірний вплив на підприємницьку діяльність.

З метою вирішення окремих загальнодержавних програм залучаються інші форми перерозподілу централізованих фінансових ресурсів, до яких належать позабюджетні фонди. Ринкові умови господарювання і наявність різних форм власності створюють об'єктивні умови для функціонування позабюджетного механізму розподілу грошових коштів, який надає можливість залучати додаткові фінансові ресурси від підприємств, установ, організацій, фізичних осіб і спрямовувати їх на суспільні потреби.

Фонди фінансових ресурсів як базове поняття вітчизняної теорії фінансів досліджували О. Василик, К. Павлюк, В. Тропіна, водночас діяльність позабюджетних фондів в Україні досліджена недостатньо і потребує детального висвітлення.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження діяльності позабюджетних фондів та показати їх вплив на соціальні процеси в українському суспільстві.

III. Результати

Однією з форм фінансового регулювання в методах державного регулювання соціальної політики є створення позабюджетних соціальних фондів: пенсійного, соціального страхування, обов'язкового медичного страхування, зайнятості населення, за рахунок яких фінансуються відповідні галузі соціальної сфери.

Система соціального страхування і пенсійного забезпечення, що діє в Україні включає:

- пенсійну систему;
- соціальне страхування на випадок безробіття;

- соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності;
- соціальне страхування від нещасних випадків [2, с. 371].

Ланка позабюджетних фондів, передусім Пенсійного фонду України, опинилася під значним тиском політичного циклу. Починаючи з 2004 р., різні політичні сили змагалися в тому, щоб перевершити попередників у динаміці соціальних стандартів, одним із найважливіших складових яких є розмір пенсії. Розмір пенсій збільшувався безвідносно до економічної динаміки та динаміки зростання власних доходів Пенсійного фонду України.

Якщо характеризувати чинну пенсійну систему в цілому, то слід констатувати її кризовий стан, що знаходить свій прояв як у недостатньому рівні пенсійних виплат (які неспроможні забезпечити гідний рівень життя пенсіонерам), так і у кризі засадничої – солідарної – пенсійної системи. Зберігаються нерівні умови призначення пенсій та їх індексації.

Пенсійні внески сплачують лише 77% від загальної кількості зайнятого населення,

або 56% населення працездатного віку, що до інших видів соціального страхування ситуація ще гірша. Тоді як більшості країн ЄС вдається стримувати наростання навантаження пенсійних зобов'язань (упродовж 2000–2010 рр. пенсійні видатки в країнах ЄС зменшилися від 12,3 до 11,8% ВВП), визначальною рисою вітчизняної пенсійної реформи стало різке збільшення видатків Пенсійного фонду – від 9–10% ВВП у 1990–2003 рр. до 14% ВВП у 2005–2010 рр. У 2009 р. пенсійні видатки сягнули понад 18% ВВП, що становить більше ніж 54% від загальної суми видатків зведеного бюджету України (рис. 1) [3, с. 190].

Трансферт Пенсійному фонду з державного бюджету охоплює майже половину всіх видатків держави на соціальне спрямування. Навантаження пенсійних зобов'язань наблизилося до критичної межі щодо можливостей системи суспільних фінансів.

Усі ці обставини зумовлюють гостру необхідність здійснення пенсійної реформи, щодо стратегічних цілей і форм здійснення якої точаться запеклі дискусії (особливо стосовно підвищення пенсійного віку).

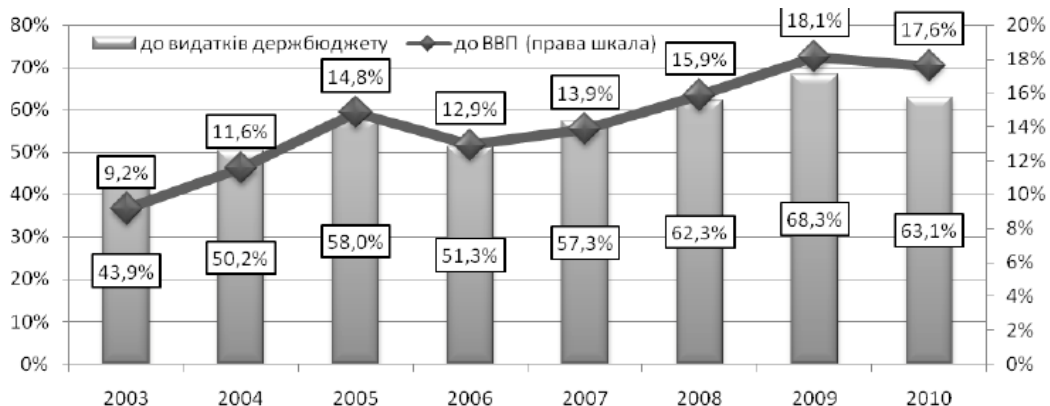


Рис. 1. Динаміка зростання видатків Пенсійного фонду України

Відрив динаміки розміру пенсійних видатків від динаміки наповнення Пенсійного фонду України призвів до розбалансування фінансів фонду. Якщо в 2003 р. власними надходженнями покривалося 94,3% видатків Пенсійного фонду України, то в 2009–2010 рр. – лише близько 62%.

За таких умов цілком закономірно, що, оскільки власних коштів Пенсійного фонду України почало бракувати, то в структурі доходів фонду збільшувалися кошти, які різними шляхами надходили з державного бюджету (рис. 2).

Зокрема, в 2010 р. до Пенсійного фонду України з державного бюджету по різних каналах було перераховано 64,1 млрд грн коштів державного бюджету.

Загалом, проблема розбалансування Пенсійного фонду в Україні була серед ключових ризиків для стабільності системи державних фінансів. Вона не лише провокує соціально-економічне напруження, а й має наслідком відволікання значного обсягу бюджетних коштів на пенсійну систему, що не є економічно доцільним. Відносно ВВП втрати бюджету, можливо, і незначні, проте завдяки такому ресурсу можна було б вирішити одну із важливих проблем.

Для прикладу, завдяки подоланню дефіциту Пенсійного фонду України можна збільшити видатки на житлово-комунальне господарство в Україні більш ніж у 6 разів, оборону – втричі, правоохоронну систему – в 2,2 раза, охорону здоров'я – в 1,5 раза, на освіту – в 1,3 раза.

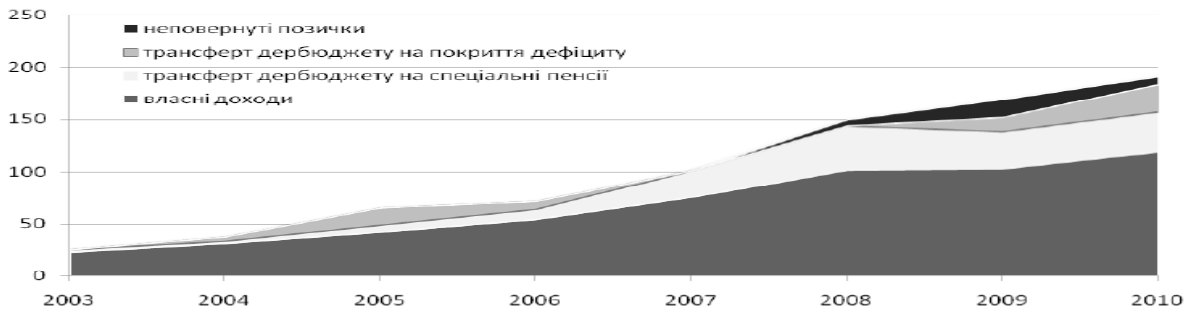


Рис. 2. Динаміка доходів Пенсійного фонду України за джерелами, млрд грн
Розраховано автором

Рис. 2. Динаміка доходів Пенсійного фонду України за джерелами, млрд грн

В напрямі реформування цієї складової системи державних фінансів також були зроблені певні кроки. Зокрема, в середині 2011 р. парламентом прийнятий Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" [5], який набув чинності 01.10.2011 р. Ключовим завданням пенсійної реформи з погляду оздоровлення державних фінансів було збалансування Пенсійного фонду України, видатки на покриття дефіциту якого відволікають значний обсяг фінансових ресурсів держави від важливих завдань, які мають фінансуватися з бюджету.

Разом з тим, аналізуючи зміст документа, мусимо констатувати, що пенсійна реформа не містить достатніх та дієвих механізмів збалансування кошторису Пенсійного фонду України. Позитивним зрушенням у напрямі подолання дефіциту фонду можна назвати лише обмеження його видатків за рахунок:

- обмеження максимального розміру пенсій з урахуванням надбавок, підвищень;
- додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, десятьма прожитковими мінімумами.

При цьому таке обмеження вступило в силу лише з дня набрання чинності закону. Відповідно, на пенсіонерів, яким пенсія (щомісячне довічне грошове утримання) призначена до набрання чинності, воно не поширюється;

- поетапного підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років;
- підвищення пенсійного віку для чоловіків – державних службовців до 62 років, починаючи з 2013 р. поступово за чотири роки. Цей вік буде граничним, інститут продовження перебування на державній службі буде скасовано;

- підвищення страхового стажу для жінок до 30 років, для чоловіків – до 35 років;
- зменшення розміру пенсії державним службовцям з 90 до 80% їх заробітної плати;
- обмеження заробітку для призначення пенсії народним депутатам, суддям, прокурорам, військовослужбовцям сумою заробітної плати, на яку нараховується єдиний соціальний внесок, як для інших категорій пенсіонерів.

Безумовно, обмеження розміру пенсій та збільшення пенсійного віку сприятимуть зменшенню темпів зростання видатків Пенсійного фонду України і тим самим зменшенню дефіциту бюджету фонду. В проекті Державного бюджету України на 2012 р. уряд розрахував, що дефіцит коштів Пенсійного фонду на виплату пенсій зменшиться на 87,6% (або на 15,6 млрд грн) порівняно з поточним роком. Завдяки цьому обсяг трансфертів до Пенсійного фонду України зменшиться до 48,3 млрд грн, серед яких на покриття дефіциту коштів фонду буде спрямовано лише 2,2 млрд грн. Разом з тим відзначимо, що подібні сподівання є надмірно оптимістичними. Період досягнення бездефіцитності Пенсійного фонду України буде більш тривалим, оскільки динаміка зростання пенсій залишається вищою, ніж зростання фонду оплати праці та рівня зайнятості населення.

IV. Висновки

Виходячи із зазначеного, очевидно, що одним із стратегічних напрямів модернізаційного розвитку України в галузі соціальної політики є розробка і впровадження в практику нової моделі соціального страхування за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ця система державного страхування (пенсійного, медичного, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, пов'язаними з народженням і похованням, на випадок безробіття, а також від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату пра-

цездатності) повинна будуватися на основі поєднання інтересів застрахованих громадян на засадах справедливого розподілу фінансового навантаження між ними, запровадження системи управління коштами загальнообов'язкового державного соціального страхування, перетворення системи соціального страхування з компонента податкової, розподільчої системи, яка виконує невластиві їй функції соціальної допомоги, що здійснюються державою і профспілками, у надійний засіб мікро- та макроекономічного і соціального регулювання.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" від 08.07.2011 р. № 3668-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – С. 11. – Ст. 2667.
2. Молдован О.О. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання України : аналітична доповідь / О.О. Молдован, Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко. – К. : НІСД, 2010. – 72 с.
3. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / [за заг. ред. В.М. Гейця та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
4. Спікер П. Соціальна політика: теорії та підходи / П. Спікер. – К. : Фелікс, 2000. – 400 с.
5. Свенчіцкі М. Виправлення пенсійної системи [Електронний ресурс] / Марчін Свенчіцкі // Дзеркало тижня. – 2010. – № 17. – Режим доступу: <http://dt.ua/articles/60052>.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 р.

Стойка А.В. Внебюджетные социальные фонды как форма государственного финансового регулирования социальной политики

В статье проанализировано деятельность внебюджетных фондов и показано их влияние на социальные процессы в украинском обществе. Доказано, что одним из стратегических направлений модернизационного развития Украины в области социальной политики является разработка и внедрение в практику новой модели социального страхования по всем видам общеобязательного государственного социального страхования.

Ключевые слова: финансовое регулирование, социальная политика, расходы бюджета, доходы бюджета, государственное социальное страхование.

Stoyka A. Extra social funds in form state financial regulation social policy

The article contains analysis of extra-budgetary funds and show their impact on social processes in Ukrainian society. It is shown that one of the strategic directions of modernization of Ukraine in the field of social policy is the development and implementation in practice of the new model of social insurance for all types of obligatory state social insurance.

Key words: financial regulation, social policy, budget expenditures, budget revenues, state social insurance.

ОФІЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ



У К Р А І Н А

ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ В ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ

м. Запоріжжя, проспект Леніна, 164, 69107, тел./факс (061) 224-62-78, e-mail: zpuds@zp.guds.gov.ua

12.03.2012 № 111/Т00810-12

на № _____ від _____

Ректору Класичного
приватного університету
Огаренку В.М.

Про розміщення інформації

Шановний Вікторе Миколайовичу!

Управління державної служби Головного управління державної служби України в Запорізькій області надсилає Вам позиційні матеріали щодо діяльності магістратур у вищих навчальних закладах України, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі науки "Державне управління" (додаток 1) та діяльності канадсько-українського проекту "Реформа управління персоналом на державній службі в Україні" (додаток 2) для розміщення на офіційному веб-сайті та в друкованих виданнях Вашого навчального закладу.

Про розміщення інформації просимо Вас проінформувати Управління до 21.03.2012 та повідомити посилання на веб-сайт, назву, номер та дату виходу видання, в якому планується розміщення інформації, електронною поштою на адресу Управління: zpguds@ukrpost.ua, а також, по можливості, надати копію публікації.

Додатки: на 13 арк. в 1 прим.

З повагою,

начальник Управління державної
служби Головного управління державної
служби України в Запорізькій області

О.В. Журба

Бородіна, 239-03-18

МАГІСТРАТУРИ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ – ВАЖЛИВА СКЛАДОВА СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та економічних реформ потребують, щоб компетентність, професіоналізм і лідерство відігравали провідну роль у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Новий Закон України “Про державну службу” утворює вимоги високого рівня професійної компетентності осіб, здатних забезпечити результативну роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Лише фахівці, які мають належну професійну підготовку, спроможні ефективно реалізовувати поставлені перед ними завдання. Тож поступальний рух українського суспільства до затвердження європейських стандартів якості життя, вимагає якісно нового підходу до комплектування органів державної влади та органів місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу.

Кузницею кадрів з формування професійно-компетентних, творчо-інноваційних управлінців нової генерації, для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, є мережа навчальних закладів, що включає Національну академію державного управління при Президентові України, її регіональні інститути у містах Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові та 28 вищих навчальних закладів IV рівня акредитації, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань “Державне управління” (табл.). У 2012 р. дев'ятнадцять закладів здійснюють зазначену підготовку за державним замовленням, решта – на умовах контракту.

Таблиця

Перелік вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Державна служба” галузі знань “Державне управління”

№ з/п	Назва ВНЗ
1	Академія митної служби України
2	Академія муніципального управління
3	Буковинський державний фінансово-економічний університет
4	Дніпропетровський національний університет імені Олеса Гончара
5	Донецький державний університет управління
6	Донецький національний технічний університет
7	Запорізький національний університет
8	Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
9	ДВНЗ “Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана”
10	Класичний приватний університет
11	Луганський національний університет імені Тараса Шевченка
12	Національний університет біоресурсів і природокористування України
13	Національний університет “Одеська юридична академія”
14	Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля
15	Тернопільський національний економічний університет
16	Харківський національний економічний університет
17	Херсонський національний технічний університет
18	Хмельницький університет управління та права
19	Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького
20	Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича
21	Дніпропетровська державна фінансова академія
22	Київський національний університет імені Тараса Шевченка
23	Львівська державна фінансова академія
24	Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка
25	Національний університет водного господарства та природокористування
26	Сумський державний університет
27	Чернігівський державний технологічний університет
28	Чорноморський державний університет імені Петра Могили

Переважає більшість вищих навчальних закладів вже має значний досвід підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба”, інша частина тільки розпочала таку підготовку.

Упродовж існування магістратур державної служби, ними було підготовлено більше 15 тис. фахівців, які на сьогодні займають ключові пости в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

За останні п'ять років було підготовлено 12 тис. 091 магістрів державної служби, у тому числі:

- за денною формою навчання за державним замовленням – 1819 осіб;
- за заочною формою навчання за державним замовленням – 7822 особи;
- за денною формою навчання на контрактній основі – 941 особа;
- за заочною формою навчання на контрактній основі – 1509 осіб (рис. 1).



Рис. 1. Загальна кількість підготовлених магістрів за державним замовленням і на контрактній основі



Рис. 2. Розподіл магістрів за спеціалізаціями

Вищі навчальні заклади готують магістрів “Державної служби” за 40 спеціалізаціями, серед яких найбільш популярними є:

- “Адміністративний менеджмент” – загальна кількість підготовлених магістрів за спеціалізацією становить 4102 особи;
- “Економіка” – 2219 осіб;
- “Територіальне управління та місцеве самоврядування” – 990 осіб;
- “Соціальна сфера” – 656 осіб;
- “Правове забезпечення” – 642 особи;
- “Кадровий менеджмент” – 327 осіб;
- “Управління державними інституціями” – 239 осіб;
- “Регіональне управління та місцеве самоврядування” – 239 осіб;
- “Державне регулювання АПК” – 234 особи;
- “Економічна політика” – 181 особа;
- “Бюджет і фінанси” – 188 осіб (рис. 2).

Серед 28 вищих навчальних закладів, що отримали ліцензію МОНмолодьспорт на право здійснення освітньої діяльності з підготовки магістрів за спеціальністю “Державна служба”, простежуються явні лідери за кількістю підготовлених фахівців (рис. 3).



Рис. 3. Розподіл кількості підготовлених фахівців по ВНЗ

Найбільш потужними за кількістю підготовлених магістрів за спеціальністю “Державна служба” є Дніпропетровський національний університет ім. О. Гончара, загальна кількість підготовлених магістрів сягає 4372 особи, що становить 28,9% від загальної кількості підготовлених фахівців з державної служби за всі роки існування магістратур “Державна служба”. Харківський національний економічний університет підготував 1710 осіб, що становить 11,3% від загальної кількості підготовлених магістрів за спеціальністю “Державна служба”, Тернопільський національний економічний університет підготував 1680 фахівців, тобто 11,1%, Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля підготував 1560 осіб, що становить 10,3%, Київський національний економічний університет підготував за спеціальністю “Державна служба” 786 осіб, що становить 5,1%. Отже, питома вага зазначених 5 вищих навчальних закладів у підготовці фахівців для органів державної влади та органів місцевого самоврядування досить значна і становить 66,7%. Решта 23 вищих навчальних заклади разом за звітний період підготували 5017 фахівців, що становить 33,3% від загальної кількості.

Потужний освітній та науковий потенціал вищих навчальних закладів, які готують фахівців за спеціальностями галузі знань “Державне управління” забезпечують більше тисячі науково-педагогічних і наукових працівників, із них 51 доктор наук з державного управління, 138 докторів наук інших галузей знань, 92 кандидати наук з державного управління та 416 кандидатів наук інших галузей знань (рис. 4).

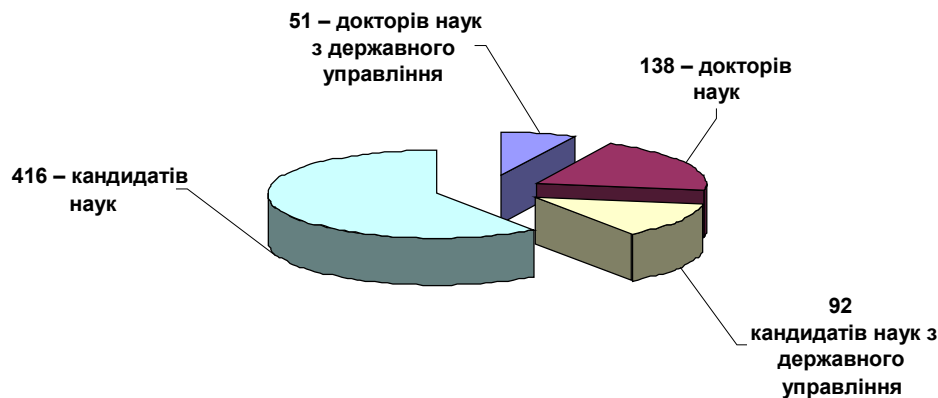


Рис. 4. Загальна кількість викладачів з науковим ступенем, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю “Державна служба”

До навчального процесу щорічно залучається близько 260 вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі державного управління, досвідчених керівників, у тому числі вищі посадові особи держави.

З метою актуалізації існуючої навчальної системи та навчальних програм вищі начальні заклади, які готують фахівців для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, постійно підтримують зв'язок з багатьма країнами світу, що сприяє використанню світових здобутків державного управління.

На сьогодні вищезазначені навчальні заклади готуються до вступної кампанії 2012 р. Проводяться Дні відкритих дверей, де кожному охочому надають роз'яснення щодо умов вступу на спеціальності галузі знань "Державне управління". По всій Україні відбуваються наради – семінари за участю представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та представників вищих навчальних закладів з обговорення основних аспектів прийому на навчання, бо основною вимогою до вступників-2012 є практичний досвід їх роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Порядок прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників затверджений відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. № 789.

Комплексний підхід до забезпечення якісної складової вступників здійснює Національне агентство України з питань державної служби, зокрема, проводиться постійний моніторинг роботи магістратур державної служби, працевлаштування випускників тощо.

Розроблено нові форми вивчення потреб органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо направлення на навчання працівників. Напрацьовуються чіткі механізми відповідальності органів державної влади, особи, яка навчалась, та вищого навчального закладу, який здійснював підготовку фахівця щодо збереження робочого місця особи, яку направлено на навчання. Тобто на час навчання посада працівника, якого направлено на навчання за денною формою та за державним замовленням, не вважається вакантною і може займатись іншою особою лише на умовах строкового договору.

Орган державної влади та орган місцевого самоврядування зобов'язані надати випускнику, якого направили на навчання, посаду не нижче тієї, яку він займав до вступу, та можливість реалізації переважного права на просування по службі.

Ці та інші новітні підходи до вирішення проблем підвищення фахового рівня державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування відповідають вимогам, які неодноразово проголошував Президент України, "що розбудова української державності потребує сучасної підготовки нових управлінських кадрів", тож всі, хто відчуває у собі покликання до служіння державі та має досвід роботи в державних органах та органах місцевого самоврядування – спробуйте свої сили у вступній кампанії 2012 р. на спеціальності галузі знань "Державне управління"!

ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ КАНАДСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО ПРОЕКТУ “РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ”

Загальна інформація про Проект

Проект “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні” (далі – Проект) реалізовується відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Канади (підписаний 26 травня 2008 р.), фінансується Канадським Агентством з міжнародного розвитку (CIDA) та впроваджується Канадським бюро міжнародної освіти (CBIE) у партнерстві з Національним агентством України з питань державної служби.

Діяльність Проекту ґрунтується на розробленій на основі широких консультацій з державними службовцями та фахівцями у сфері управління людськими ресурсами “*Стратегічній рамці щодо системи управління персоналом на державній службі в Україні*”¹. Цей документ містить положення, які значною мірою знайшли своє відображення у Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., ухваленій Указом Президента України від 01.02.2012 р. № 45.

Стратегічна рамка містить 42 рекомендації щодо покращення управління людськими ресурсами на державній службі в Україні. На основі цих рекомендацій, з урахуванням фундаментальних необхідних дій, а також очікувань ключових зацікавлених сторін, було визначено основні пріоритетні напрями діяльності Проекту. Тож, Проект покликаний *підтримувати розвиток прозорого та підзвітнього врядування в Україні шляхом проведення на центральному рівні цілеспрямованих реформ системи управління людськими ресурсами відповідно до європейських стандартів (стандартів SIGMA/OECD)*.

Проект включає три основоположні компоненти:

– *Професійне навчання та розвиток лідерства*. Цей компонент спрямований на надання допомоги Нацдержслужбі України у становленні корпусу професійних лідерів на державній службі з метою підтримки реформи державної служби в Україні шляхом впровадження розроблених профілів компетентностей лідерства, регулярного оцінювання потреб у професійному навчанні вищих державних службовців та застосування програм з розвитку лідерства та менеджменту.

– *Підтримка професійної та сталої державної служби* здійснюється шляхом розроблення та інтеграції цілісних та ефективних процесів і процедур управління персоналом, що стосуються системи класифікації посад, оцінювання під час прийняття на службу та просування, у тому числі щорічного оцінювання, запровадження порівняльного аналізу заробітних плат, створення комплексної системи інформаційного забезпечення управління персоналом тощо.

– *Система управління та інфраструктура*. Компонент передбачає підвищення спроможності Нацдержслужби України та кадрових підрозділів окремих центральних органів виконавчої влади до здійснення реформи системи управління людськими ресурсами в центральних органах виконавчої влади шляхом розвитку системи адміністрування реформи та реалізації на підтримку реформи стратегії інформування громадськості.

Протягом чотирьох років впровадження Проекту було проведено двісті шість (206) публічних заходів за участю близько двох тисяч чотирьохсот (2400) державних службовців в Україні.

Проект надавав рекомендації в процесі розробки концептуальних та інших нормативних актів у сфері управління персоналом, у тому числі до проектів: Закону України “Про державну службу” (нова редакція); Положення про Президентський кадровий резерв “Нова еліта нації”; Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012–2016 роки; Типового положення про кадрову службу; Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби та Плану заходів щодо реалізації цієї Концепції;

У рамках Проекту у співпраці з Нацдержслужбою України були розроблені такі документи/матеріали:

– дорожня карта щодо розроблення нової системи інформаційної підтримки управління людськими ресурсами, яка закладає підвалини для вдосконалення збору й аналізу інформації для покращення планування та просування людських ресурсів;

– рекомендації щодо вдосконалення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;

– проект Методичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів оцінювання кандидатів під час добору на посади державної служби;

¹ опублікована в інформаційному бюлетені Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС “Бюрократ” № 5–7 від 10.05.08 – <http://www.center.gov.ua/byurokrat/byurokrat-57-5860-vid-10052008.html>.

- профілі компетентностей лідерства на державній службі в Україні;
- методичний посібник з розробки опису посади державної служби;
- посібник з класифікації посад та порівняльний аналіз систем класифікації посад державних службовців на основі досвіду 15 країн;
- звіт про вивчення потреб у навчанні та розвитку вищого корпусу державної служби та Програма розвитку лідерства 2011 для вищого корпусу державної служби (зокрема тренінгові матеріали).

Під час розробки усіх документів проводився аналіз законодавства, поточної практики та *консультації із залученням державних службовців*, зокрема представників кадрових служб. Так, при розробленні Дорожньої карти та Методичних рекомендацій щодо механізмів оцінювання під час добору, було проведено низку інтерв'ю. У рамках Проекту *вперше на державній службі в Україні були проведені фокус-групи* за участю державних службовців з метою розробки нового порядку оцінювання результатів службової діяльності (4 фокус-групи за участю 30 державних службовців з 11 ЦОБВ), підготовки проекту профілів компетентностей лідерства (4 фокус-групи за участі 33 осіб з 13 відомств) та під час вивчення потреб у навчанні та розвитку керівників I–II категорії посад для розробки Програми розвитку лідерства 2011 (7 фокус-груп, в яких взяли участь 54 держслужбовців з 27 ЦОБВ). Ці документи також були обговорені під час публічних заходів, у тому числі за участю керівників кадрових служб ЦОБВ та місцевих органів влади, секретаріатів ВР та АР Крим, територіальних органів Нацдержслужби України, на міжнародних щорічних конференціях (зокрема Мережі Шкіл та Інститутів державного управління у Східній та Центральній Європі – NISPAsee, Рішельєвських академічних читаннях в м. Одеса тощо).

Розроблення нових процедур управління людськими ресурсами на державній службі

Проект Методичних рекомендацій щодо вдосконалення **механізмів оцінювання кандидатів під час добору** на посади на державній службі в Україні покликаний сприяти ефективності процесу оцінювання рівня професійної компетентності кандидатів, зокрема під час проведення конкурсу шляхом використання вдосконалених методик. Він містить загальні рекомендації, рекомендації щодо розробки тестування з перевірки знань кандидатів, проведення інтерв'ю та проведення перевірки рекомендацій з попередніх місць роботи. Проект не лише провів інформаційну сесію та тренінг з цих питань, але у співпраці зі Школою вищого корпусу державної служби провів пілотування проекту нової методики оцінювання під час добору, зокрема було проведено 16 структурованих інтерв'ю з кандидатами на посади, за результатами оцінки заповнені 5 вакантних посад у Школі вищого корпусу.

Нові підходи, запропоновані в рамках розробки **нового порядку оцінювання результатів службової діяльності** державних службовців, включали механізми посилення впливу процедури на проходження державної служби, в тому числі з прив'язкою виплати річної премії на основі результатів діяльності, удосконалення процесу підготовки й аналізу результатів реалізації процедури на основі єдиних підходів як на рівні окремих органів, так і уряду в цілому, і головне – посилення стратегічної діяльності органів влади та узгодженої діяльності службовців відповідно до пріоритетів і ключових завдань.

Значна робота була виконана в рамках **розробки нових підходів до класифікації посад на державній службі**. Так, у контексті вивчення відповідного міжнародного досвіду була підготовлена матриця “Компоненти порівняльного аналізу систем класифікації посад державних службовців 15-ти країн”, розроблено глосарій основних термінів і понять з питань класифікації, були розроблені та проведені два тренінги щодо класифікації посад (для групи аналізу політики у складі представників Нацдержслужби України та інших органів влади “Класифікація посад: аналіз міжнародного досвіду та уроки для України” та для працівників Школи вищого корпусу державної служби “Аналіз та оцінювання робіт в організації”). Підсумки роботи знайшли своє відображення у проекті посібника з класифікації посад та методичного посібника з розробки опису посади державної служби, який може бути використаний при аналізі робіт і розробленні профілів компетентності посади державного службовця.

Дорожня карта щодо розроблення нової системи інформаційної підтримки управління людськими ресурсами закладає підвалини для вдосконалення збору та аналізу інформації для покращення планування, просування та моніторингу людських ресурсів. У документі на основі найкращих практик наведено основні рекомендації щодо визначення вимог до нової системи інформаційної підтримки управління людськими ресурсами (УЛР) як системи, що підтримує реалізацію функцій управління людськими ресурсами та передбачає автоматизацію низки процесів з метою посилення ефективності та стандартизації (уніфікації) процесів. Цей документ може бути використаний та узгоджений з іншими проектами, в тому числі щодо ведення електронних особових справ державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні.

Розвиток лідерства на державній службі

Важливий напрям діяльності Проекту – **сприяння розвитку лідерства та спільноти керівників** на державній службі. Йдеться не про одноосібне лідерство чи вроджені властивості, а про лідерство як компетентність (рівень компетентності керівника): стандарт, згідно з яким і набирають, і просувають по службі; як те, чому навчають, що розвивають; як принцип, який сповідають; як взірець, якого прагнуть і практику, яку повинні реалізовувати керівники усіх рівнів.

Відповідно до стандартів ISO 9000:2000, компетентність – це демонстрована здатність застосовувати на практиці знання та навички. Тож компетентності (*competencies*) – це не лише навички та знання, але також цінності, особисті якості та підходи, що проявляються у поведінці державного службовця та сприяють досягненню успішних результатів діяльності. Під лідерством мається на увазі здатність вести працівників за собою до спільної мети, наснажувати працівників аби вони прагнули робити те, що є необхідним. Лідер – це той, хто слугує прикладом для інших, демонструє належні практики й у такий спосіб згуртовує навколо себе команду, спроможну досягати поставлених цілей. Для лідерства важливим є не стільки контроль, скільки віра в людей, не покарання за помилки, а навчання на власному досвіді, і відповідно – відкритість до нових ідей, творчість та стратегічність².

Основними групами компетентностей лідерства для керівників на державній службі в Україні за результатами дослідження 2009–2010 рр. було визначено такі: *ефективна комунікація, управління людськими ресурсами, орієнтація на результат і аналітичне мислення*. Вони зазначені в *Профілях компетентностей лідерства на державній службі в Україні*. Компетентності були визначені на основі аналізу міжнародного досвіду та вивчення потреб в Україні, як з точки зору повноважень/функцій керівників станом на сьогодні, так і враховуючи виклики майбутнього в контексті адаптації державної служби до європейських стандартів.

Було проведено анкетування, в якому взяли участь 545 державних службовців з 55 ЦОВВ (у тому числі 176 представників I та II категорії); організовано фокус-групи та обговорення в рамках інших заходів, у тому числі на міжнародній конференції донорів у Школі вищого корпусу державної служби в жовтні 2009 р.

Відповідно до визначених груп ключових компетентностей було проведено **вивчення потреб у навчанні та розвитку** керівників I–II категорії посад (адаптація методології 360), у рамках якої була проведена серія із 7 фокус-груп, дві серії структурованих інтерв'ю з першими заступниками керівників (15 відомств), анкетування близько 30 слухачів попередніх програм Школи. За результатами вивчення потреб у співпраці з Канадською Школою державної служби³ була розроблена **Програма розвитку лідерства 2011**, яка включає тренінги (“Ефективні публічні виступи та спілкування зі ЗМІ”, “Мистецтво ведення переговорів”, “Лідерство в команді”, “Мистецтво управління змінами”, “Стратегічне управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів діяльності”, “Особистий розвиток лідера”), індивідуальні консультації щодо тем тренінгів, комунікативні заходи (заходи з розвитку мережі керівників вищого корпусу, виступи запрошених гостей тощо). Програма пройшла пілотування у 2011 р., участь у ній взяли близько 100 осіб – керівників вищого корпусу, що працюють у ЦОВВ, Адміністрації Президента, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судів, інших органах, таких як апарат Уповноваженого з прав людини, Рахункової палати тощо.

Учасники Програми, які взяли участь в обговоренні Програми, позитивно її оцінюють, підкреслюючи її актуальність і корисність для керівників. Існує думка, що таку Програму необхідно продовжувати і варто проводити як для перших осіб у відомствах, так і для керівників різних рівнів.

Серед чинників, які, на думку слухачів Програми, зумовили її успішність, є такі: орієнтація на потреби учасників як до розробки Програми, так і під час її впровадження; системність, продумана логіка; фаховість залучених тренерів; якісний експертний супровід впродовж Програми та можливості для індивідуальних консультацій; ефективна тренінгова методика, збалансованість теорії та практики, вітчизняного та міжнародного досвіду; можливості для спілкування, обміну досвідом, навчання один від одного та подальшої співпраці; доброзичлива атмосфера, “безпечне середовище для навчання та розвитку”; гнучкість умов участі (можливість відвідувати тренінги з різними групами).

² Див. Джил Ла Роуз “Необхідно визначити пріоритети розвитку лідерства в Україні” [Електронний ресурс] // Інформаційний бюлетень “Бюрократ”. – 2009. – № 15–16. – С. 3. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/byurokrat/byurokrat-1516-9293-vid-29082009.html>.

³ Див. Пол Мігус “Навчання – відкритий процес, лідери майбутнього вчаться сьогодні” [Електронний ресурс] // Інформаційний бюлетень “Бюрократ”. – 2009. – № 15–16. – С. 6. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/byurokrat/byurokrat-1516-9293-vid-29082009.html>.

Див. Донна Ачімов “Лідерство на державній службі: досвід Канади для України” [Електронний ресурс] // Вісник державної служби України. – 2011. – № 2. – С. 13. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=485495&cat_id=37402.

**Розвиток інституційної спроможності
Нацдержслужби України до управління персоналом на державній службі
та спроможності кадрових служб**

Важливим напрямом діяльності Проекту була **підтримка розвитку спроможності кадрових служб**, оскільки вони мають бути підготовлені до того, аби відігравати стратегічну роль у відомствах і слугувати основним радниками з питань ефективного управління людськими ресурсами. Крім пропозицій щодо нового *типового положення про кадрову службу ЦОВВ* та допомоги у модеруванні обговорень щодо цього документа, Проект провів низку *інформаційних сесій та тренінгів для кадровиків*. Необхідно відзначити, що за результатами ознайомлення з канадським досвідом за підтримки Проекту у 2009 р. була створена **Рада керівників кадрових служб ЦОВВ**, і протягом останніх років Проект надавав допомогу Раді у плануванні її роботи, забезпечував матеріалами для обговорення тощо. Для членів Ради Проект розробив і провів тренінги “Стратегічне лідерство в управлінні людськими ресурсами на державній службі”, “Методологія вивчення потреб у навчанні та професійному розвитку державних службовців”, а також інформаційну сесію “Оцінювання кандидатів під час добору та просування на державній службі”. Керівників кадрових служб залучали до обговорення усіх проектів документів, над якими працював Проект, а також до інтерв'ю при аналізі ситуації у тій чи іншій сфері.

Проект надавав підтримку для розвитку **інституційної спроможності Нацдержслужби України до управління персоналом на державній службі**. Так, для персоналу Нацдержслужби України, Школи вищого корпусу державної служби та Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу надавалися консультації з питань найкращих практик управління людськими ресурсами та шляхів удосконалення управління персоналом на державній службі в Україні, проводилися такі тренінги, як “Вироблення стратегічного бачення та планування”, “Розробка комунікаційної стратегії”, “Гендерний аналіз в процесі розроблення політики”, “Методологія вивчення потреб у навчанні та розвитку держслужбовців”, “Оцінювання кандидатів на посади під час добору”, “Аналіз та оцінювання робіт в організації”.

Проект також підтримував участь представників Національного агентства України з питань державної служби у чотирьох навчальних візитах до Канади, у трьох міжнародних річних конференціях Мережі Шкіл та Інститутів державного управління у Східній та Центральній Європі (NISPACE); навчальному візиті до США, трьох семінарах Європейського інституту державного управління (EIPA).

За підтримки Проекту у вересні 2009 р. **вперше в Україні** була проведена дводенна **міжнародна конференція** на тему: “Політична нейтральність на державній службі: від теорії до практики”, в якій взяли участь керівники органів державної влади, що відповідають за проведення державної політики та функціональне управління державною службою з 14 країн світу: Азербайджану, Великобританії, Вірменії, Данії, Ірландії, Італії, Канади, Латвії, Нідерландів, Німеччини, Польщі, України, Фінляндії, Франції. Цей захід був четвертою глобальною конференцією із серії конференцій “Професія у перспективі”. Попередні конференції відбулись: 2005 р. – у Нідерландах, 2006 р. – у Фінляндії, 2008 р. – у Канаді.

З додатковою інформацією можна ознайомитися на веб-сайті Проекту: <http://www.ucshrm.org.ua/>.



ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Класичний приватний університет запрошує державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, науковців, докторантів, аспірантів, здобувачів наукових ступенів та інших зацікавлених осіб взяти участь у IV Всеукраїнській науково-практичній конференції

“Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні”, яка відбудеться 11 жовтня 2012 року.

Цілі конференції:

систематизація наукових знань з актуальних проблем публічного управління в Україні, враховуючи виклики, які виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації та економічного розвитку; оприлюднення результатів наукових досліджень щодо тенденцій розвитку державних та муніципальних інституцій, обґрунтування доцільності їх удосконалення у практиці державного будівництва в Україні на сучасному етапі державотворення; розробка пропозицій щодо реформування публічного управління в контексті європейської інтеграції України.

КОНФЕРЕНЦІЯ ПРОЙДЕ

У ФОРМАТІ ПЛЕНАРНОГО ТА СЕКЦІЙНИХ ЗАСІДАНЬ:

1. *Пріоритети та механізми державного управління процесами модернізації національної економіки.*
2. *Розбудова системи місцевого самоврядування України: тенденції та перспективи.*
3. *Трансформація соціальної політики України на шляху інтеграції в європейське співтовариство.*
4. *Соціально-економічні аспекти публічного управління.*
5. *Актуальні проблеми регіональної політики.*
6. *Правове забезпечення публічного управління.*
7. *Реформування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування.*

УМОВИ УЧАСТІ В КОНФЕРЕНЦІЇ:

1. Для участі у конференції необхідно **до 20 вересня 2012 р.** на адресу оргкомітету надіслати поштою або подати особисто:

- заявку встановленої форми;
- текст тез доповіді у паперовому та в електронному варіантах;
- пропозиції до проекту рекомендацій конференції;
- копію документа про сплату організаційного внеску.

2. Витрати, пов'язані з перебуванням на конференції, здійснюються за рахунок учасників.

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ТЕЗ ДОПОВІДЕЙ

Приймаються до друку тези обсягом до 3 сторінок формату А-4, надруковані в текстовому редакторі Microsoft Word версії 6.0 або 7.0.

Тези мають бути оформленні відповідно до вимог:

1. Поля: верхнє, нижнє, лівє, правє – 2; міжрядковий інтервал – 1; шриффт – Times New Roman; кегль – 12; стиль – звичайний; абзацний відступ – 1,25.
2. У правому верхньому куті – прізвище, ім'я, по батькові автора, нижче – науковий ступінь, вчене звання, посада, нижче – організація. Назву тез друкувати великими літерами симетрично до тексту.
3. Список літератури подається в кінці тексту в алфавітному порядку з дотриманням усіх бібліографічних вимог, передбачених державними стандартами.
4. Назва файлу повинна відповідати номеру секції конференції (наприклад: 1_Petrov.doc; 2_Ivanenko.doc).
5. Тези підписуються авторами на першій сторінці роздрукованого варіанта.
6. Рукопис тез потрібно ретельно відредагувати. За мовностилістичний рівень написання тез відповідальність несе автор.
7. Оргкомітет залишає за собою право відхиляти тези доповідей, що не відповідають тематиці конференції чи встановленим вимогам щодо оформлення.

Робочі мови конференції: українська, російська.

Збірник матеріалів конференції планується видати до її початку.

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ КОНФЕРЕНЦІЇ:

1. Організаційний внесок за участь у роботі конференції включає видання збірника тез і становить:

150 грн – з наданням збірника тез доповідей;

50 грн – без надання збірника тез доповідей;

доктори наук у разі подання тез доповідей одноосібно організаційний внесок не сплачують.

2. Гроші перераховувати за реквізитами:

р/р 26002310022201, ОКПО 19278502,

МФО 313753

Класичний приватний університет,

Філія АБ "Південний", м. Запоріжжя.

Вид платежу: "За участь у конференції (прізвище, ім'я, по батькові учасника, тема конференції)".

3. Пленарне засідання конференції відбудеться в ауд. 512-а головного корпусу Класичного приватного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, 5 поверх).

4. Реєстрація учасників конференції – 11 жовтня 2012 р. у фойє Інституту права КПУ з 8.30 до 9.50.

Початок роботи конференції – о **10.00**.

АДРЕСА ОРГКОМІТЕТУ:

Класичний приватний університет
вул. Жуковського, 70-б, каб. 705, м. Запоріжжя, 69002
з поміткою "В оргкомітет конференції"

Питання з приводу конференції Ви можете з'ясувати
за телефоном: (061) 220-47-29

(Омельчак Катерина Олександрівна)

e-mail: MDS_KPU@ukr.net

ЗРАЗОК ОФОРМЛЕННЯ ТЕЗ

Петров Олександр Юрійович
к. держ. упр., доцент
Класичний приватний університет

СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Текст...

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ЗАЯВКА

на участь у роботі IV Всеукраїнської науково-практичної конференції
"Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні"

Прізвище, ім'я, по батькові _____

Науковий ступінь _____

Вчене звання _____

Місце роботи _____

Посада _____

Адреса для листування (e-mail) _____

Контактні телефони _____

Назва доповіді (повідомлення) _____

Номер секції _____

Форма участі (підкреслити необхідне):

- виступ з доповіддю
- виступ з повідомленням
- узяти участь як слухач

Необхідне технічне забезпечення (підкреслити необхідне):

- мультимедійний проектор
- графопроєктор

Потреба у готельних послугах (вказати термін проживання): _____ діб

Придбаю збірник матеріалів за підсумками конференції: _____ примірників

Дата _____

Підпис _____

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей,
поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони.
Серія: Державне управління”

(фахове видання з юридичних наук, Постанова Президії ВАК України від 18.11.2009 р. № 1-05/5), та
збірника наукових праць “Право та державне управління”
(фахове видання з юридичних наук та державного управління, Постанова Президії
ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

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.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів).

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони” або “Право та державне управління”.