Держава та регіони

Серія: Державне управління
2009 р., № 3

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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

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

Редакційна колегія:

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

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактори: А.О. Бессараб, Г.І. Гутман, С.А. Козиряцька

Технічне редагування
та комп'ютерна верстка: Т.В. Безденежна, О.О. Івченко
Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

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

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою Класичного приватного університету
24 червня 2009 р., протокол № 10

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) 220-10-06, 63-99-73

Здано до набору 02.06.2009.
Підписано до друку 23.09.2009.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 22-09Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2009

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ 5
Журба О.В.

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА У СФЕРІ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ 10
Ільяшенко В.А.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ 13
Латинін М.А., Ясюкевич О.А.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ 19
Амосов О.Ю.

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА 23
Болдуєв М.В.

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ 27
Гостєва Н.П.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ 33
Долгальова О.В.

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ 37
Єрошкіна О.О.

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НЕПРАЦЕЗДАТНОГО ВІКУ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я 41
Кряж М.С.

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОСОБИСТИХ СЕЛЯНСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ 45
Макаренко П.М.

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 49
Мордвінов О.Г., Желябін В.О.

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ 54
Поважний О.С., Пшенична В.П.

ДІЄВІСТЬ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ 58
Покотило Т.В.

КАТЕГОРІЯ "МЕХАНІЗМ" У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 64
Радченко О.В.

ГРОМАДІВСЬКИЙ КАПІТАЛ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ 69
Турчинов І.Є.

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ 72
Чухно І.А.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 79
Васюков Г.Г.

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ 84
Занфіров В.А.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ 90
Іванченко О.В.

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ МЕДИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ НАСЕЛЕННЯ В МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИХ МІСТАХ УКРАЇНИ 94
Ігнатьєва Г.Ф., Хожило І.І.

ВЗАЄМОДІЯ СТРАТЕГІЧНИХ СУБ'ЄКТІВ ЯК ПРЕДМЕТ МОДЕЛЮВАННЯ СЦЕНАРІЮ РОЗВИТКУ МІСТА..... 99
Кокіц О.П.

РОЗВИТОК СФЕРИ ВИНОГРАДАРСТВА В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 103
Колісниченко М.П.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ СТАТУСУ ОБРАНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ САМОВРЯДНОЇ ВЛАДИ..... 108
Лазор О.Д.

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ САМОУПРАВЛІННЯ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ 115
Лисенко Л.В.

СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ВОДОПОСТАЧАННЯ ДОНЕЦЬКОГО РЕГІОНУ 119
Логвиненко В.І.

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В АСПЕКТІ ЕФЕКТИВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ..... 125
Михайлишин Л.Р.

КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО (РАЙОННОГО) ТА ВНУТРІШНЬОШКІЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ 133
Панченко А.Г.

УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ В УМОВАХ КРИЗОВИХ ЯВИЩ: ІННОВАЦІЙНА СКЛАДОВА 138
Світлична Ю.О.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ 142
Штанська О.В.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 147
Клепікова-Чижова Ю.В.

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 151
Монаєнко А.О.

ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ 157
Попов Р.А.

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ 162
Хорошенюк О.В.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 169
Авраменко Н.В.

АНАЛІЗ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ..... 175
Акімов О.О.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ФАКТОР СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ 180
Балашов А.М.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО МЕДИЧНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ 184
Боков О.В.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ..... 189
Бражко О.В.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ 195
Гаєвська Л.А.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТИМУЛЮВАННЯ
НАУКОВО-ОСВІТНЬОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ..... 200
Козарь Т.П.

УПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ..... 203
Кочубаєва М.Г.

ЛАТЕНТНИЙ ЗМІСТ ІДЕЇ СУЧАСНОГО УНІВЕРСИТЕТУ:
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ВИМІРИ 208
Медведєв І.А.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ..... 212
Олійник Н.І.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ..... 216
Приходько О.М.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ..... 221
Рожков Г.С.

АНТИКОРУПЦІЙНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД..... 226
Серьогін С.С.

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
(РЕЗУЛЬТАТИ КОМПЛЕКСНОГО АУДИТУ В КІРОВОГРАДСЬКІЙ ОБЛАСТІ) 231
Скрипник О.А.

ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 235
Триполиць Р.В.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ
ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ 239
Тягушева О.Г.

СИСТЕМОТВОРЧИЙ ПІДХІД ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ
ДО ПРОБЛЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я 244
Шипко А.Ф.

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ РЕКРЕАЦІЇ..... 249
Яцук Н.В.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.077(477)

СУЧАСНИЙ СТАН НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Журба О.В.
начальник Управління державної служби Головдержслужби України у Запорізькій області

Annotation
The author examines a mechanism of action of plenary powers of public, feature of redistribution of plenary powers authorities between the branches of power, plenary powers of public authorities in the field of providing administrative services in the article.

Анотація
У статті досліджено механізм дії повноважень органів державної влади, особливості перерозподілу повноважень між гілками влади, повноваження органів державної влади у сфері надання управлінських послуг.

Ключові слова
Повноваження, орган державної влади, управлінські послуги, громадяни, органи місцевого самоврядування, адміністративна реформа.

I. Вступ

Стратегія розвитку держави можлива за умови спроможності системи державного управління швидко та ефективно реагувати на зміни у суспільстві на глобальному рівні, переформовувати зміст державно-управлінських відносин залежно від потреб громадян. Це у свою чергу, вимагає пристосування структур, роботи та оперативних завдань до механізмів цих змін, до яких від кінця минулого століття належить і сфера управлінських послуг, що здатна забезпечити стійкість системи державно-управлінських відносин. Світовий досвід формування механізмів надання управлінських послуг громадянам з боку органів влади вказує на наявність різних підходів та форм в організації такого роду діяльності, що може залежати від сутності державно-управлінських відносин в цілому та зосередженості на їх боці певних учасників владно-розпорядчих повноважень. Цим визначаються особливості надання управлінських послуг, які полягають у тому, що їх мають надавати органи влади: виконавчої чи місцевого самоврядування.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити сучасний стан надання управлінських послуг органами державної влади в Україні.

III. Результати

Слід виділити таких вітчизняних науковців, як: Р. Безсмертного, І. Голосніченка, І. Коліушка, В. Тимощука, які досліджували роль управлінських послуг під час проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; В. Авер'янова, А. Вишневського, які розглядали послуги як чинник реформування державної служби та вдосконалення діяльності керівника в органах державної влади; В. Долечека, Т. Мотренка – щодо нормативно-правового забезпечення надання управлінських послуг, а також доцільності платності послуг та форми їх оплати; В. Бакуменка, П. Надолішнього – стосовно питань маркетизації управлінських послуг; В. Князєва – щодо доцільності застосування поняття "послуга" на позначення управлінської діяльності; О. Берданової, М. Лесечка, Р. Рудніцької, А. Чемериса, Н. Чухранової, які ідентифікували адміністративні та інші види послуг місцевих органів державної виконавчої влади; В. Сороки, який розглядав питання стандартизації державних послуг; В. Євдокименка, Є. Матвіїшина – щодо підходів до формування економічного механізму надання послуг; А. Кабанця, Н. Нижника – про підвищення якості послуг у процесі реформування державного управління; Ю. Шарова – стосовно муніципальних послуг та їх якості у контексті становлення громадянського суспільства; О. Сушинського – щодо комунальних послуг органів місцевого самоврядування.

Виходячи із цього, дослідження питання можна проводити кількома шляхами, починаючи від визначення мережі органів, які надають управлінські послуги. Оскільки першою ознакою державного органу в системі органів влади є державно-владні повноваження [13], то постає потреба визна-

чення повноважень органів влади щодо надання управлінських послуг. Цей підхід важливий для дослідження, насамперед, у контексті аналізу поняття повноваження органів влади: яким чином у державному управлінні функціонує система повноважень, які органи наділені і якими саме повноваженнями у сфері надання управлінських послуг?

Візьмемо за основу точку зору дослідників Н. Нижник, С. Дубенко, Н. Плахотнюк, які визначають механізм дії повноважень таким чином: державні органи з певними законодавчо наділеними повноваженнями у своїй сукупності утворюють державний апарат. Останній, у свою чергу, входить як складова до механізму держави, іншими складовими якого є державні установи, організації й підприємства. Але, на відміну від державних органів, ці три структури не мають державно-владних повноважень, хоча виступають частиною механізму, а не апарату держави. Одночасно ці дослідники зауважують, що владні повноваження в Україні мають не тільки державні органи, а й органи місцевого самоврядування. Однак владні повноваження останніх не мають державного характеру й не здійснюються від імені України [13, с. 17, 28]. Хоча цей аспект не може бути визначальним для громадян, які на підставі потреби в управлінні мають право та можуть звертатися не лише до органів виконавчої влади, а й до органів місцевого самоврядування для безпосереднього отримання управлінських послуг.

Для здійснення порівняльного аналізу можливостей різних органів влади щодо задоволення потреб громадян у наданні управлінських послуг та в контексті Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 2004 р. [8], який передбачає інший, ніж досі, перерозподіл повноважень між Верховною Радою України та центральними органами виконачої влади, більш детально зупинимося на цих питаннях. Це важливо ще й з погляду пріоритетів комплексної політичної реформи, про яку йшлося в посланні Президента України до Верховної Ради України у 2006 р. [14]. У цьому документі визначається потреба підвищення дієздатності та ефективності функціонування системи влади через збалансований розподіл повноважень і функцій між гілками та органами; передача місцевим громадам функцій виконавчих органів та одночасно достатніх ресурсів для їх реалізації.

Зважаючи на формування нового підходу щодо перерозподілу повноважень між гілками влади в цілому, ми проаналізуємо це питання в кількох напрямах:

- перерозподіл повноважень щодо надання управлінських послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- перерозподіл повноважень між їх структурними підрозділами та посадовими особами.

Погляд на перерозподіл повноважень між посадовими особами є новим явищем в українській науковій думці, оскільки вважається, що саме такий підхід може бути визначальним під час реформування державного управління та державної служби України для надання управлінських послуг. На думку В. Бакуменка та П. Надолішнього, запровадження нової ролі та функцій органів виконавчої влади потребує проведення глибокого аналізу питання оптимальної організації регіональних органів влади з метою створення сильної й дієвої влади, спроможної автономно вирішувати численні громадські та державні справи. У сфері розмежування функцій і повноважень, реорганізації системи функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування планується зосередити зусилля в тому числі й на визначенні обсягу державних послуг, які надаватимуться місцевими органами влади [3, с. 210]. Позиція А. Вишневського є аналогічною попередній, але дослідник при цьому визначає перерозподіл повноважень у цій сфері між трьома рівнями влади. Це стосується визначення регіональних стратегій розвитку та надання послуг населенню між урядом, місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. При цьому вчений визнає, що існує гостра потреба в розвитку навичок та процедур, інакше від структурних змін, перерозподілу функцій між установами не буде бажаного ефекту [15, с. 32, 49].

Аналізуючи проблеми реалізації завдань адміністративної реформи в Україні у сфері повноважень органів влади, цей дослідник також визначає ряд неузгоджених питань, оскільки, на його думку, повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування розмиті й дублюються. Тому постає потреба чіткого визначення власних повноважень, якими законодавство наділяє органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, місцеві, районні та обласні ради; слід переглянути галузевий підхід до визначення повноважень місцевих державних адміністрацій, закріплений чинним Законом України "Про місцеві державні адміністрації" тощо [15, с. 50–52].

Аналіз питань розмежування повноважень ці дослідники здійснюють у цілому, не акцентуючи уваги на розмежуванні повноважень у сфері надання управлінських послуг. При визначенні існування позицій саме з таких міркувань привертає увагу дослідження ефективності місцевих державних

адміністрацій В. Дубовичем, який вважає, що основними повноваженнями місцевих державних адміністрацій як основного елемента їх правового статусу з-поміж інших має бути: надання управлінських послуг, забезпечення прав і свобод громадян [6, с. 263]. Що стосується повноважень органів місцевого самоврядування у сфері надання управлінських послуг, то, наприклад, Н. Чухранова зауважує, що одним з принципів розмежування повноважень, згідно з яким держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які можуть успішно вирішуватися органами місцевого самоврядування, є міра можливості задоволення потреб населення в управлінських послугах [16, с. 119].

Р. Безсмертний також визначає потребу зміни повноважень органів місцевого самоврядування, які мають охопити всі територіальні громади наданням управлінських послуг [2, с. 9, 11]. Проте відсутність інформації про механізм такого перерозподілу є найбільшою і незрозумілою проблемою для громадськості, про що свідчить обговорення положень адміністративно-територіальної реформи, яка поки що не знаходить підтримки у населення України. У цілому серед завдань адміністративно-територіальної реформи в Україні найважливішими є: підвищення ефективності управління територіями; зниження витрат на утримання органів влади; надання органами влади послуг населенню незалежно від їх місця проживання; перехід до нових функцій публічної влади, яка за своїм змістом спрямовується на надання державних та громадських послуг; перерозподіл функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на базі встановлення переліку державних і громадських послуг, їх класифікації, визначення переліку послуг, що надаються за рахунок бюджетних коштів і на платній основі [7, с. 100].

Ці думки в сукупності зводяться до того, що дослідники значну увагу приділяють одному з видів перерозподілу повноважень, тобто між гілками влади, і це пов'язано з проблемами пошуку місця управлінських послуг в системі державного управління та його механізмах. Адже на сьогодні проблема управлінських послуг в Україні розглядається по-різному: то як "напрям проведення адміністративної реформи в Україні" [11]; то як "нові функції публічної влади" [7]; то як "основні повноваження місцевих державних адміністрацій" [6], "повноваження органів місцевого самоврядування" [4], "новий стиль діяльності органів державної влади" [3]; то як "один з видів процедурних відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та юридичними особами"; то як "парадигма державної служби" тощо. Весь спектр думок не дає однозначних відповідей на вирішення проблеми, а ще більше загострює її. Тому дослідження перерозподілу повноважень між структурними підрозділами органів влади спонукає до проведення аналізу застосування поняття "повноваження" органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. А. Мельник, О. Оболенський, А. Васіна, Л. Гордієнко визначають повноваження органу виконавчої влади як закріплені за ним права й обов'язки. Обсяг повноважень, закріплених за кожним органом виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань і функцій, виражає їх компетенцію [4, с. 205]. Оскільки одним із завдань нашого дослідження є аналіз стану надання управлінських послуг органами державної влади, то, насамперед, важливо знайти місце повноважень цих органів влади у сфері надання управлінських послуг. Для цього ми синтезували норми законодавства України, акцентуючи увагу на понятті "повноваження".

Так, ст. 119 Конституції України визначає коло повноважень МДА таким чином: місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: виконання Конституції та законів України, указів та розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок, додержання прав та свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Це є свідченням того, що органам виконавчої влади належить виконувати всі нормативно-правові документи у сфері надання управлінських послуг. Аналогічно, повноваження органів місцевого самоврядування відображені в ст. 143 Конституції України. Але цитування статті ми обмежимо лише питанням делегованих повноважень, зокрема, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету.

У статті 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" дано визначення поняття "делеговані повноваження" як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [9, с. 101]. Щодо повноважень органів місцевого самоврядування, то статті 25–40 визначають повноваження сільських, селищних, міських голів та повноваження виконавчих органів сільсь-

ких, селищних, міських рад; статті 43–44 – повноваження районних і обласних рад.

У Законі України "Про місцеві державні адміністрації" [10], що регламентує діяльність органів виконавчої влади, також є поняття "повноваження". Що стосується статей закону, які регламентують відносини МДА з іншими суб'єктами управління (статті 30–38), то, відповідно до статей 37, 38, відносини МДА з об'єднаннями громадян та громадянами будуються на засадах забезпечення й дотримання прав і свобод громадян при їх зверненнях. Так, ст. 38 Закону передбачає, що місцеві державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Громадяни звертаються до місцевих державних адміністрацій для вирішення питань, що належать до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій [10, с. 23]. Стаття 13 цього Закону подає перелік питань, що вирішуються державними адміністраціями, а статті 17–27 – деталізують основні галузеві повноваження місцевих державних адміністрацій, а саме в галузях: економічного та соціального розвитку; бюджету і фінансів; управління майном, приватизації та підприємництва; містобудування, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку; використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля; науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення та соціального захисту; зайнятості населення, праці та заробітної плати; міжнародних та зовнішньоекономічних відносин; оборонної роботи, виконання завдань яких направлені на забезпечення державної політики в цих галузях. Таким чином, коло питань, які мають вирішувати місцеві державні адміністрації, є досить широким, але в них чітко не прописані повноваження у сфері надання управлінських послуг.

Отже, аналіз свідчить, що повноваження органів державної влади у сфері надання управлінських послуг є незрозумілими, не доступними споживачеві, що виявляється через відсутність поняття "повноваження" у сфері надання управлінських послуг, а також того, що державна служба, служба в органах місцевого самоврядування або якась частина їх діяльності – це надання управлінських послуг громадянам. Пошуки шляхів вирішення цієї проблеми залишаються актуальними й тому є предметом уваги науковців. Вони пропонують, на підставі зафіксованих у законодавчих актах власних або делегованих повноважень уже сьогодні вважати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування суб'єктами надання адміністративних послуг. Інші, вважаючи, що управлінську діяльність можуть здійснювати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, недержавні організації, пропонують окремі повноваження передати, адже функції та повноваження виконавчої влади можуть бути делеговані державою [1, с. 15]. Окремі науковці радять при цьому враховувати можливість невідповідності між завданнями та повноваженнями органів виконавчої влади в результаті так званого "старіння" компетенційних актів та в разі додаткового покладення на них завдань без внесення відповідних змін у сферу їх повноважень [12, с. 406].

І це, на нашу думку, відбувається зі системою управлінських послуг від моменту прийняття Законів "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації", адже вони були затверджені вищим законодавчим органом України майже одночасно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, яка визначала надання управлінських послуг органами державної влади. Оскільки аналіз цих підходів через велику кількість суперечностей не дає системного бачення його вирішення, тому це питання потребує додаткових наукових досліджень.

З погляду користувачів послуг, найбільш проблемними питаннями є: відсутність ефективних форм контролю за діяльністю органів управління з боку представницьких інституцій, громадян; низький соціальний статус та рівень доходів державних службовців; високий рівень корупції в системі державного управління; слабка виконавська дисципліна; низькі ділові та особисті якості найвищих посадових осіб у системі державного управління. З погляду державних службовців низький соціальний статус та рівень доходів державних службовців; відсутність ефективних форм контролю за діяльністю органів управління з боку представницьких інституцій, громадян; слабкість матеріальної бази державного управління; функціональна невпорядкованість функцій між державними інститутами та іншими структурами управління; функціональна невпорядкованість функцій управління всередині державної системи управління. Причому надзвичайно важко розділити фактори, які впливають на перерозподіл повноважень між структурними підрозділами органів влади, з одного боку, і на перерозподіл між посадовими особами – з іншого, оскільки цей аспект потребує додаткових наукових досліджень.

Таким чином, узагальнення відповідей державних службовців серед визначених факторів, характерних для системи органів місцевої влади, окреслюють найбільшу проблемність у сфері розмежування функцій. Ми погоджуємося з В. Авер'яновим, який зазначає, що на практиці реалізація функцій та повноважень місцевих державних адміні-

страцій, органів місцевого самоврядування не тільки приводить до узгоджених дій, а й нерідко спричинює різні проблеми щодо встановлення меж їх функцій та повноважень, а також те, що законодавець не може раз і назавжди закріпити ці межі, оскільки розвиток суспільних відносин часто породжує нові проблеми, які не можуть бути вирішені в межах існуючого законодавства розмежування функцій та повноважень органів влади [5, с. 103, 104].

Для державного управління України у зв'язку з проведенням конституційної реформи, яка передбачає дію нового механізму перерозподілу повноважень і функцій, саме зараз настає унікальна можливість на законодавчому рівні закріпити чіткий і прозорий механізм надання управлінських послуг. Щодо синтезу результатів відповідей користувачів послуг, то його суть зводиться до характеристики статусу, низької дієвості та ділових якостей державних службовців, що може бути одним із факторів, які негативно впливають на якість надання управлінських послуг узагалі, що ми розглянемо надалі.

IV. Висновки

Стан надання управлінських послуг місцевими органами влади зумовлений необхідністю здійснення перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; між структурними підрозділами органів влади; між посадовими особами структурних підрозділів органів влади, що визначає потребу введення у законодавство поняття "повноваження у сфері управлінських послуг".

Література

1. Авер'янов В.Б. Державне управління та виконавча влада: зміст і співвідношення / В.Б. Авер'янов // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 13–16.
2. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації і критерії ефективності: Матеріали "круглого столу" / [за ред. З.С. Варналія] – К. : НІСД, 2005. – 73 с.
3. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; [за заг ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Дубович В. До питання про ефективність діяльності місцевої державної адміністрації / В. Дубович // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 261–263.
7. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / [за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князєва ; кол. авт. : В.Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л.М. Гогіна, І.В. Козюра, С.О. Кравченко, Ю.Г. Кальниш, Л.Т. Штика]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.
8. Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Офіційний вісник України : щотижневий збірник актів законодавства. – 2004. – № 49. – С. 21–47.
9. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями) // Лазор О.Я., Лазор О.Д. Практикум з місцевого самоврядування / О.Я. Лазор, О.Д. Лазор. – Л. : ЛФ УАДУ, 2001. – С. 100–145.
10. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" : офіційне видання. – К. : Парламентське видавництво, 1999. – 30 с.
11. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. – 52 с.
12. Малиновський В.Я. Проблеми вдосконалення правової регламентації управлінських функцій у системі виконавчої влади / В.Я. Малиновський // Зб. наук. праць НАДУ при Президентові України / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 1. – С. 401–408.
13. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посіб. / [кол. авт.: Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, Н.Г. Плахотнюк та ін.; за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : ЗАТ "НІЧЛАВА", 2003. – 288 с.
14. Послання Президента України до Верховної Ради України від 9 лютого 2006 р. "Аналіз внутрішнього та зовнішнього становища України у 2005 році та стратегічні кроки на наступний рік" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua.
15. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні. – К., 2002. – 82 с.
16. Теорія та практика державного управління. – Вип. 9: Державне управління та місцеве самоврядування: Тези IV Міжнар. наук. конгресу, 26 лютого 2004 р. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ "Магістр", 2004. – 328 с.

УДК 35.077(477)

СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА У СФЕРІ НАДАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ

Ільяшенко В.А.
доктор наук з державного управління, професор
Класичний приватний університет

Annotation
The author explores carrying out administrative reforms in the countries of East and North Central Europe, activity of organizational structures of management and reason of reforms of state to the sector in foreign countries in the article.

Анотація
У статті автором досліджується питання проведення адміністративних реформ у країнах Центральної, Східної та Північної Європи, діяльність організаційних структур управління та причини реформ державного сектора в зарубіжних країнах.

Ключові слова
Управлінські послуги, якість, реформи, механізми, органи державної влади, фінансування, бюджетна система.

І. Вступ

Для української практики державотворення та реформування державного управління й державної служби важливим є аналіз перших кроків та ініціатив досвіду країн світу з підвищення якості надання управлінських послуг.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити світовий досвід надання управлінських послуг.

ІІІ. Результати

Наприкінці ХХ ст. більшість західних демократій з метою підвищення ефективності державного управління у сфері послуг, що надаються органами влади, здійснили адміністративні реформи. Ці процеси містили в собі нові цілі й завдання реформ, зорієнтованих на користувачів послуг; ініціативи з якості послуг на законодавчому рівні; запровадження управління якістю послуг шляхом затвердження спеціальних урядових та регіональних програм; формування системи оцінювання якості надання послуг споживачами та незалежними інституціями тощо.

Суть реформ полягала в привнесенні в уже існуючі управлінські форми нових елементів якісного характеру, які були зорієнтовані на якість. Причини виникнення таких ініціатив щодо поліпшення якості послуг для різних країн світу були різними, але найголовнішою з них залишався систематичний перегляд державних функцій та їх перерозподіл на законодавчому рівні. Тому виникла необхідність розроблення законодавства, що містило б так звані ініціативи та реформи з якості. У 1992 р. в Бельгії прийнято Хартію прав споживачів державних послуг, у Великобританії – Хартію прав громадян, в Іспанії – документ під назвою "Нагляд за дотриманням якості", у Канаді – реалізовано ініціативу стандартів якості, у Франції – Хартію державних послуг. У Португалії документ з якості було затверджено в 1993 р. під назвою Хартія дотримання якості при наданні державних послуг. У цілому питання реформ з якості у сфері послуг були тісно пов'язані з головними завданнями адміністративних реформ у країнах Центральної і Східної Європи, одним з яких була децентралізація адміністративного управління з метою покращання надання послуг громадянам, а не чергового перерозподілу влади; підвищення довіри громадян до державних органів шляхом забезпечення прозорості діяльності державних службовців; гармонізація відносин і встановлення тісної взаємодії між органами виконавчої влади та громадянами [5, с. 21].

Прикладом досвіду таких реформ, як правило, наводять Велику Британію, оскільки вважається, що вона стала першою країною, котра системно підійшла до вирішення цього питання. В усіх сферах було проведено ряд заходів, зокрема в центральному уряді, місцевих органах влади, державній службі. Так, в кінці 1990-х рр. британський уряд опублікував програму "Modemising Govemment", реалізація якої передбачає застосування системи створення та моніторингу надання публічних послуг. У цій країні також одним з елементів системи організації публічних послуг, які відносяться до місцевого самоврядування, є система "Best Value" ("Найкращі цінності"), ключовою частиною якої є визначення точних показників виконанння та цілей для конкретних місцевих послуг. Одним з елементів системи організації управлінських послуг, наприклад, для місцевого самоврядування є система "Best Value" ("Найкращі цінності"), що запроваджується в життя з 2000 р. Її основним завданням є обов'язкове надання послуг згідно зі стандартами, які включають як вартість, так і якість за допомогою найбільш ефективних, економічних та продуктивних засобів. Ключо-

вою частиною системи є визначення точних показників виконання та цілей для конкретних місцевих послуг [7, с. 38].

Спільною рисою всіх ініціатив стало прагнення до підвищення "якості за гроші". Для цього було створено мережу організацій "Наступні кроки", що взяла на себе багато виконавчих функцій центрального уряду, а також обов'язкове проведення тендерів у багатьох галузях усього державного сектора; передання раніше державних видів діяльності у приватні руки [2]. Наш аналіз є свідченням того, що ці питання на законодавчому рівні були в центрі уваги через кожні 3–6 років. Крім того, детальний огляд кожного етапу ініціатив все більше наближав мету, цілі та механізми надання послуг до конкретного користувача: від проголошення реформ на урядовому рівні у 1982 р. до стандартизації показників у 1994 р. та вдосконалення ефективності механізмів надання послуг у 1999 р. Проте визначальним аспектом цих ініціатив щодо підвищення якості послуг у Великій Британії був їх платний характер [3].

Аналіз досвіду інших країн світу з підвищення якості управлінських послуг свідчить про те, що кожна з країн мала свій власний шлях, який залежав від причин проведення реформування державного управління та його традицій. Так, наприклад, у 1970-х рр.. Данія розпочала серію реформ у державному секторі, першою з яких була реформа бюджетної системи. Слабкою стороною цієї системи була виключна зорієнтованість на витрати, спочатку не пов'язана з послугами, які надавалися управлінням. Але наступні кроки реформування адміністративної влади міністерствами, які в Данії традиційно є дуже самостійними, полягали у прийнятті таких програм та проектів, які давали можливість залучати громадян до вдосконалення якості послуг.

У Швеції реформування державного управління та державної служби залишається важливою проблемою на всіх рівнях упродовж більше ніж 20 років і спрямовано на подолання результатів минулої економічної кризи. Постала потреба виявлення засобу, за допомогою якого державну службу можна зробити ефективнішою й результативнішою. Історично складалося так, що увага акцентувалася більшою мірою на ресурси, які виділялися організаціям державної служби і які ставали вичерпними. Тому шведська державна служба розробила комплекс методів для сприяння ефективності державної служби – управління за результатами, яке на сьогодні застосовується в усіх шведських урядових управліннях та у місцевих радах [9, с. 26].

Державна реформа у Франції продовжила раніше розпочаті в країні процеси децентралізації (від 1982 р.), оновлення державних послуг (від 1989 р.), деконцентрації (від 1992 р.). Причини реформ у Франції в кінці 1980-х рр. визначаються як незадоволення громадян наданням послуг органами влади. Влітку 1997 р. у Франції було продовжено реорганізацію центральних адміністративних органів, проведено зміни в структурі регіональних державних служб та служб департаментів. Так, наприклад, після закінчення повноважень комісаріату в липні 1998 р. було створено Міжміністерське управління з питань державної реформи, основним покликанням якого стало продовження реалізації основних положень державної реформи, а основними місіями було визнано: "обслуговування громадян й державний менеджмент; функціоналізація та деконцентрація держави [6, с. 162–163]. Б. Гурне акцентує увагу на тому, що думка широкої громадськості стосовно адміністрації, взятої як одне ціле, загалом несприятлива. Головне, на що нарікає споживач адміністративних послуг, це ставлення до нього з боку органів державного управління [1, с. 112]. Тому зміцнення місцевої демократії, посилення прозорості адміністрацій і наближення державних органів влади до громадян – користувачів державних послуг – є пріоритетними напрямами роботи французького уряду й адміністрацій усіх рівнів у руслі державної реформи на найближчі роки.

Основні реформи в державному секторі Фінляндії проводились у 1987–1995 рр. Коаліційні уряди цього періоду приділяли у своїх програмах значну увагу модернізації структури й функціонуванню державного сектора в цілому. У 1995 р. у фінському уряді вперше з'явилася посада міністра з адміністративних питань і реформ державного управління. Найважливішими складовими програми реформ було: запровадження бюджету та системи управління, спрямованих на кінцевий результат; корпоратизація значної кількості державних органів шляхом перетворення їх на державні підприємства з метою надання якісних послуг населенню; реорганізація органів влади на регіональному рівні тощо. У Фінляндії органи влади здійснюють політику реформування державного менеджменту з метою досягнення певних цілей, які відображають прагнення до вдосконалення окремих аспектів діяльності державних установ і державного сектора як такого. У Нідерландах – це постійне зосередження на результативності; децентралізація обов'язків межує з формулою: політики вирішують, що треба зробити, а державні службовці визначають, як це треба зробити.

Економічні труднощі, які спіткали Японію у 1990-х рр., виявили багато слабких місць

країни у сфері державного управління. Тому після розмежування повноважень з розроблення та впровадження державної політики у Японії близько 90 урядових функцій було передано до відання Незалежних управлінських установ, які мають незалежний юридичний статус (хоча й створюються урядом) та знаходяться поза державною організаційною управлінською структурою. Більшість цих установ розпочали свою діяльність з квітня 2001 р., причому 59 – на законодавчій основі. Метою створення мережі подібних установ є покращання якості й ефективності надання управлінських послуг, забезпечення прозорості в управлінні певними сферами [4, с. 27].

Організаційні структури управління ФРН зазнали реорганізації з метою покращання надання управлінських послуг. Новостворені спеціальні підрозділи забезпечували обслуговування громадян щодо вирішення їх проблем у комплексі, незалежно від того, у компетенції якого владного органу даної території чи на якому рівні, згідно з розподілом повноважень, вони могли вирішуватись. Головною відмінністю в управлінні територіями є те, що в Німеччині конституційно закріплено і практично реалізовано здатність представницьких органів влади створювати свої незалежні від держави виконавчі структури, з чітким визначенням сфер компетенції та винятковими повноваженнями аж до федерального рівня [8, с. 119].

Канадський досвід якісного підходу до надання муніципальних послуг найважливішим фактором визначає надання послуг представниками місцевої влади на основі відповідальності перед громадськістю та місцевим населенням. Практика Канади визначає десять галузей надання муніципальних послуг: місцевий уряд, пожежна охорона, поліція, дороги, транзит, водовідведення та колектори, морські протиштормові заходи, питна вода, переробка твердих відходів, планування/землекористування [7, с. 219].

Узагальнення досвіду реформування державного управління в проаналізованих нами вище країнах свідчить, що в цілому причинами реформ були не лише економічні кризи, які призводили до виникнення проблем у бюджетних системах та перерозподілу повноважень урядів, а й реакція державних органів на вимоги громадян щодо перегляду способів задоволення їх потреб при наданні послуг. Таким чином, напрями й мета реформ були зорієнтовані, передусім, на якість управління та ефективне надання послуг органами влади.

Проте процеси реформування державного управління та державної служби щодо покращання якості надання управлінських послуг проходили не лише у Великій Британії, Данії, Франції, Швеції, Японії, а й у постсоціалістичних країнах: Польщі, Румунії, Словенії та інших, переломним для яких став 1995 р. Стратегія адміністративної реформи під назвою “нове управління” була зініційована у Болгарії у 1995 р. та прийнята в березні 1996 р. Урядовим комітетом з європейської інтеграції. У Словенії третій сектор структурних і функціональних змін адміністративної системи стосувався широкої сфери громадських послуг і державного сектора. Заходи проекту включали: надання державним сектором громадських послуг; статус і становище державних підприємств, державних установ; здійснення громадських послуг на концесійній основі тощо.

Реформування державного управління в Польщі розпочалося у 1998 р., а за три роки було запроваджено основні системні і правові рішення, що забезпечують стабільність територіального самоврядування в державі у сфері надання публічних послуг. Ініціативи з якості послуг на законодавчому рівні в Румунії стосувалися введення норми громадських послуг в Конституції країни. Головна мета реформ цього періоду – наблизити адміністративні органи до громадян, добитися більшої відкритості й ефективності їх діяльності, поставити інтереси громадянина в центрі державних послуг [6, с. 161].

IV. Висновки

Аналіз досвіду країн світу щодо підвищення якості управлінських послуг свідчить про потребу реалізації таких кроків: запровадження ініціатив уряду з якості на загальнодержавному та регіональному рівнях; розроблення та формування концепції якості в роботі органів влади; прийняття державних та регіональних програм щодо надання якісних управлінських послуг; формування державної політики щодо сприяння створенню незалежних інституцій для оцінювання діяльності органів влади та фінансування їх створення з державного бюджету; затвердження спеціальних програм з розроблення методик формування критеріїв та показників якості надання управлінських послуг.

Література

1. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; [пер. з франц. В. Шовкуна]. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
2. Долечек В. Запровадження системи збору оплати з користувачів державних послуг / В. Долечек // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 119–125.
3. Долечек В. Управлінські послуги, як новий вид державних послуг / В. Долечек // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 259–260.

4. Котляр Д. Окремі аспекти проведення адміністративної реформи та організації центральної виконавчої влади в країнах світу / Д. Котляр // Парламент. – 2001. – № 6. – С. 24–28.
5. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
6. Озірська С.М. Системи підготовки державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка : науково-аналітичне дослідження / С.М. Озірська, Ю.Д. Полянський. – К. : УАДУ при Президентові України, 1999. – 168 с.
7. Оцінка та стандартизація якості муніципальних послуг: проблеми та перспективи: Проект Світового банку, ПАДКО та МЦПД : матеріали міжнар. конф., 14–16 липня 2004 р. – К., 2004. – 229 с.
8. Теорія та практика державного управління. – Вип. 9 : Державне управління та місцеве самоврядування : тези IV Міжнар. наук. конгресу, 26 лютого 2004 р. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ "Магістр", 2004. – 328 с.
9. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / [А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, Р.М. Рудніцька, О.Т. Чемерис]. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 212 с.

УДК 351.82

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Латинін М.А.
доктор наук з державного управління, доцент

Ясюкевич О.А.
аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The main normativety-legal and programmatical documents in the sphere of providing of the innovation development of the Ukrainian economy are analyzed; the role of the law objects of intellectual property in the forming of the innovation development model is indentified, the necessity of the state regulation of these spheres is grounded.

Анотація

Проаналізовано основні нормативно-правові та програмні документи у сфері забезпечення інноваційного розвитку економіки України. Визначено роль об'єктів права інтелектуальної власності та ринку інтелектуальної власності у побудові інноваційної моделі розвитку. Обґрунтовано необхідність державного регулювання вищезазначених сфер.

Ключові слова

Інновація, інноваційна модель розвитку, інтелектуальна власність, об'єкти права інтелектуальної власності, ринок інтелектуальної власності, державне регулювання.

І. Вступ

Потенціал економічного зростання будь-якої країни безпосередньо залежить від рівня розвитку науки й техніки, оскільки без використання винахідництва, новаторства, творчої інтелектуальної діяльності неможливо уявити технічний прогрес і розвиток продуктивних сил. Останнім часом у зв'язку з пожвавленням інноваційних процесів і підвищенням рівня інформатизації суспільства роль інтелектуальної складової виробничих ресурсів суттєво підвищується. Україна при цьому не стала винятком.

Взагалі можна казати про існування багатофакторної моделі розвитку економіки, кожна складова якої негативно чи позитивно впливає на забезпечення сталого розвитку та конкурентоспроможності економіки тієї чи іншої країни. Але загальновизнаною тенденцією при переході до постіндустріального етапу цивілізаційного розвитку можна вважати підвищення інформатизації й інтелектуалізації виробничих процесів, широке використання нематеріальних факторів виробництва та інтелектуального капіталу, а також однієї з найважливіших його складових – об'єктів права інтелектуальної власності.

Слід зауважити, що сучасний стан вітчизняної економіки, на нашу думку, крім загальновизнаних причин, зумовлений, зокрема, відсутністю "економічного діалогу" між виробниками інноваційних продуктів у вигляді об'єктів інтелектуальної власності та спожи-

вачами такої продукції, нерозвинутістю ринку інтелектуальної власності як одного з найважливіших способів перерозподілу результатів інтелектуальної, творчої праці людини чи групи людей у вигляді прав на об'єкти інтелектуальної власності.

У зв'язку з підвищенням ролі інтелектуальної власності в суспільному житті та економіці нашої держави стають актуальними наукові дослідження у галузі пошуку шляхів відновлення та забезпечення розвитку економіки, зокрема, промисловості на інноваційній основі, а також у сфері економічних відносин інтелектуальної власності, що виникають у ході інноваційних процесів і впровадження інноваційних продуктів і продукції, у т. ч. розробки теоретико-методичних основ формування ринку інтелектуальної власності, особливо його складової для об'єктів промислової власності, реалізації стратегії залучення об'єктів інтелектуальної власності в економічний обіг з метою забезпечення інноваційного розвитку та підвищення національної конкурентоспроможності.

Відносини інтелектуальної власності досліджувалися у працях вітчизняних (О.Б. Бутник-Сіверський, П.П. Крайнєв, О.О. Підопригора, О.Д. Святоцький) та зарубіжних (І.А. Блізнець, К.Б. Леонтьєв, В.А. Дроздов, С. Кінселл та ін.) учених. Різні економічні й правові аспекти використання інтелектуальної власності викладені в працях Г.В. Бромберга, Т.В. Волкової, В.І. Мухопада, Л.Н. Линника, Е.П. Скорнякова та інших. Різноманітні проблеми, пов'язані з інноваціями та інтелектуальною власністю, використанням інтелектуальної власності в інноваційній моделі розвитку, розглядали Г.А. Андрощук, В.І. Полохало, А.Н. Анісімов, Н.З. Мазур, С.А. Судариков, М.Н. Болдрін та інші дослідники.

Різним аспектам інноваційного розвитку присвячений ряд нормативно-правових та програмних документів державного рівня, що будуть у подальшому проаналізовані. Але, незважаючи на досить велику кількість наукових досліджень щодо державного регулювання ринку інтелектуальної власності, на сьогодні не вироблено системного підходу до аналізу державної політики в цьому напрямі. Тому ці питання є актуальними для подальшого дослідження.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення теоретико-правових засад державного регулювання ринку інтелектуальної власності в Україні.

III. Результати

Останнім часом науковці відзначають, що на сучасному етапі свого розвитку Україна, на жаль, бере участь у міжнародному поділі праці як постачальник сировини та споживач готової продукції. Так, наприклад, у [1] автори зауважують, що в Україні закріплено структуру товарного експорту, яка не відповідає національним пріоритетам та має характерні ознаки господарства сировинного типу.

У [14], зокрема, зазначено, що такі фактори, як відсутність суттєвих інновацій та оновлення технологій; повільність покращення технологічної структури промислового виробництва; високий рівень зношеності основних засобів, який становить 50–70%; регресивність структури інвестиційної діяльності в промисловості, свідчать про посилення технологічної несумісності української економіки з розвинутими країнами, що консервує за Україною в міжнародному поділі праці роль постачальника продукції первинної обробки, які могли б стати рушіями економічного зростання на підґрунті якісного поліпшення конкурентоспроможності економіки.

У зв'язку з цим одним із найактуальніших завдань держави виступає адаптація вітчизняної економіки та системи державного регулювання економічних процесів до світової господарської системи через оволодіння сучасними чинниками відновлення національної конкурентоспроможності на інноваційні основі, з обов'язковим використанням усіх переваг, що надаються світовою системою інтелектуальної власності. При цьому об'єктивно існуюча потреба українського суспільства у зміцненні й розвиткові ринкового типу господарювання в умовах глобальної конкуренції на ринках товарів і послуг визначає єдино можливий шлях розвитку на основі досягнень сучасної науки та техніки, що більшістю держав визнається одним із ключових напрямів подальшого розвитку, – інноваційним.

Як уже було згадано, інноваційний шлях розвитку для нашої держави закріплено у багатьох програмних та нормативно-правових документах. Так, основні дефініції інноваційної діяльності та правові, економічні й організаційні засади державного регулювання інноваційної діяльності в Україні визначає Закон України "Про інноваційну діяльність" [3]. Згідно з цим Законом, головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку та використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсоощадних технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції [3].

Окремі положення інноваційної діяльності висвітлені, зокрема, у Законах України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків", "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" [4; 5].

В Україні 17 червня 2009 р. схвалено Концепцію розвитку національної інноваційної системи [12], що визначає основні засади формування та реалізації збалансованої державної політики з питань забезпечення розвитку національної інноваційної системи, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

На створення протягом 2009–2013 рр. в Україні інноваційної інфраструктури, здатної забезпечити ефективне використання вітчизняного науково-технічного потенціалу, підвищення рівня інноваційності та конкурентоспроможності національної економіки спрямована Державна цільова економічна програма "Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 роки" [8].

Питання формування правових, економічних і організаційних умов для розвитку та ефективного функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки як основи реалізації такої державної політики регламентуються Державною цільовою програмою розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки [9].

Зараз триває активне обговорення проекту стратегії національної модернізації "Україна – 2020: Стратегія національної модернізації", спрямованої на формування конкурентоспроможної і водночас адаптованої до зовнішніх збурень національної економіки. Результатом реалізації Стратегії має стати кардинальне підвищення ефективності використання людського, виробничого та природного потенціалу, забезпечення підвищення конкурентоспроможності національної економіки, досягнення стабільного сталого розвитку та підвищення добробуту громадян України [10].

Питання інноваційного розвитку неодноразово знаходили відображення у посланнях Президента України до Верховної Ради та були розглянуті під час парламентських слухань. Проте аналіз вищезгаданих основних програмних та нормативно-правових документів, що спрямовані на активізацію інноваційних процесів в Україні та забезпечення сталого розвитку економіки на цій основі, переконливо доводить, що питання створення та використання інновацій, інноваційного розвитку й інтелектуальної власності розглядаються на державному рівні як відокремлені один від одного явища. Слід визнати, що у програмних документах, які регламентують питання інноваційного розвитку України, згадується важливість забезпечення правової охорони об'єктів інтелектуальної власності. Але розробники програмного та нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності не враховують той факт, що включення інноваційних розробок, проектів, продуктів тощо у господарський обіг відбувається лише після набуття та закріплення прав інтелектуальної власності та шляхом подальшого їх перерозподілу на ринку інтелектуальної власності.

Така тенденція зумовлена недостатнім усвідомленням важливості питань інтелектуальної власності під час побудови інноваційної моделі розвитку економіки в Україні, насамперед щодо розпорядження та використання майнових прав на об'єкти права інтелектуальної власності.

Вважаємо, що забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних товарів та економіки в цілому, сталого економічного розвитку, а також вирішення проблеми виходу з фінансової кризи нашої держави неможливі без розвитку системи та ринку інтелектуальної власності. Дійсно, об'єктивовані форми наукового, культурного, інтелектуального, професійного і духовного потенціалу суспільства у вигляді наукових досягнень та інноваційних інтелектуальних продуктів стають сьогодні рушійною силою економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національного виробництва у всіх галузях економіки, що зумовлює зростання ролі інтелектуальної власності в соціально-економічному розвиткові сучасного суспільства.

У рекомендації парламентських слухань "Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації" зазначено, що, незважаючи на той факт, що базове законодавство, необхідне для формування та розвитку в Україні національної інноваційної системи, певною мірою вже створено, але його практичне застосування стримується недостатньою інфраструктурою, нерозвинутістю системи інноваційного менеджменту, захисту прав інтелектуальної власності. Вітчизняні винахідники і розробники не можуть реалізувати в Україні економічний потенціал багатьох своїх розробок [7].

У ході парламентських слухань "Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів", що відбулися 17 червня 2009 р. В.І. Полохало зазначив: "Світовий досвід переконливо доводить, що перехід до інноваційної економіки можливий лише за умови ефективного використання, інтелектуального потенціалу нації, розвитку інституту інтелектуальної власності, широкомасштабного впровадження в господарський обіг результатів творчої праці" [13].

Зважаючи на дедалі більшу інноваційну спрямованість світового господарства, товарне виробництво у процесі свого розвитку ускладнюється, що виявляється у появі но-

вих суб'єктів та об'єктів, у тому числі у нових продуктів – об'єктів товарних відносин. Такими продуктами постають результати інтелектуальної праці, об'єктивовані у певній матеріальній формі та персоніфіковані через набуття ними статусу об'єкта права інтелектуальної власності. Адже сьогодні інтелектуальна власність розглядається вже не як побічний продукт, одержуваний у результаті розробок нового виду виробу, а як серйозна зброя в конкурентній боротьбі. Тому вітчизняним виробникам дуже важливо не втратити можливість законним шляхом монополізувати відповідні сектори товарного ринку [6].

В умовах становлення економіки знань визначна роль ринка інтелектуальної власності великою мірою зумовлюється тим, що об'єкти інтелектуальної власності стали самостійними та вагомими факторами виробництва, без яких практично неможливо уявити собі виробництво матеріальних і духовних благ.

Слід зауважити, що через ринок інтелектуальної власності економічно реалізується та включається у господарський обіг та частина результатів наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, що охороняється як об'єкт прав інтелектуальної власності. Інакше кажучи, введення об'єктів інтелектуальної власності у господарський обіг шляхом їх використання, застосування та поширення стає можливим тільки після оформлення прав на об'єкти права інтелектуальної власності у встановленому законом порядку, що дає змогу забезпечити пріоритет і захист інтересів правовласників від недобросовісної конкуренції, надати правове забезпечення економічної передачі прав. Так, згідно із Законом України "Про інноваційну діяльність" [3], продукт визнається інноваційним, зокрема, якщо він є реалізацією (впровадженням) об'єкта інтелектуальної власності (винаходу, корисної моделі, промислового зразка, топографії інтегральної мікросхеми, селекційного досягнення тощо), на які виробник продукту має державні охоронні документи (патенти, свідоцтва) чи одержані від власників цих об'єктів інтелектуальної власності ліцензії, або реалізацією (впровадженням) відкриттів. При цьому використаний об'єкт інтелектуальної власності має бути визначальним для конкретного продукту.

Згідно із Законом України "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій", нематеріальним активом визнаються об'єкти інтелектуальної власності, у тому числі промислової, а також інші аналогічні права, визнані в порядку, встановленому законодавством, об'єктом права власності [2].

Таким чином, набуття технологією, інноваційним продуктом та іншими результатами інтелектуальної творчої праці наших громадян статусу об'єкта права інтелектуальної власності постає визначальним для подальшого його включення в господарський обіг.

Одним з найважливіших документів регламентації відносин у галузі інтелектуальної власності – Концепцією розвитку національної системи правової охорони інтелектуальної власності – визначено, що ".. найважливішими аспектами державної політики щодо набуття, використання та захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності є координаційна діяльність органів виконавчої влади, пов'язана із забезпеченням правової охорони новітніх вітчизняних технологій, у тому числі в іноземних державах, удосконалення механізмів правового регулювання важливих питань стосовно комерційного використання об'єктів інтелектуальної діяльності, створення їх повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету та державних цільових фондів" [11].

У цьому документі наголошується на необхідності створення цивілізованого ринку об'єктів прав інтелектуальної власності та зазначається, що ".. внутрішній ринок об'єктів інтелектуальної власності перебуває на новому етапі свого розвитку і потребує підтримки, оскільки від його стану значною мірою залежить технічний рівень виробництва та конкурентоспроможність вітчизняних товарів. Ефективне функціонування такого ринку неможливе без запровадження системи оцінювання та обліку інтелектуальної власності" [11].

До чинників, що гальмують формування в Україні сучасного і масштабного ринку інноваційної продукції, інфраструктури інноваційної діяльності, належать такі:

- недоліки у правозастосуванні законодавчої бази в частині захисту прав інтелектуальної власності, що призвели до суттєвих втрат державою науково-технічного потенціалу, зокрема спеціальної наукової, проектно-конструкторської, проектно-дослідної документації під час приватизаційних процесів;
- неурегульованість питань оцінювання об'єктів інтелектуальної власності;
- контроль українського ринку високих технологій іноземними фондами і неурядовими організаціями, які представляють інтереси передусім військових відомств і транснаціональних компаній; при цьому наукові розробки переходять у власність іноземної сторони і комерціалізуються без будь-якого відшкодування українській державі [7].

Ринок інтелектуальної власності є частиною економічної системи України, йому притаманні такі особливі характеристики:

1) задовольняти потреби промисловості в якісно нових продуктах інтелектуальної діяльності людини через їх перерозподіл;

2) забезпечення інноваційної спрямованості вітчизняної економіки;

3) він є системою, за допомогою якої відбувається трансферт технологій.

В умовах зростання інтелектуальної інноваційної складової виробничих процесів та необхідності реалізації інноваційної стратегії створення, капіталізація, розпорядження та управління нематеріальними активами через ринок інтелектуальної власності дасть змогу модернізувати вітчизняну промисловість на інноваційній основі та забезпечити стале зростання економічних показників. Базовою передумовою виступає розвиток ринку інтелектуальної власності, що являє собою систему економічних та організаційно-правових відносин між суб'єктами ринку із приводу створення, персоніфікації, впровадження, поширення й споживання специфічного товару – майнових прав на об'єкти прав інтелектуальної власності.

IV. Висновки

Таким чином, серед передумов ефективного функціонування ринку інтелектуальної власності слід виділити необхідність застосування ефективного та обґрунтованого механізму державного регулювання процесів та відносин, що відбуваються на ринку, за допомогою побудови відповідної ринкової інфраструктурної та інституціональної бази, а також шляхом нормативно-правового, організаційного, інформаційного, адміністративного забезпечення його розвитку. Відтак, абсолютно природним є посилення відповідальності держави за подальше сприяння розвитку економіки на інноваційній основі, зокрема шляхом запровадження механізму ефективного державного регулювання розвитку ринку інтелектуальної власності, спрямованого на активізацію його розвитку, що має сприяти залученню результатів інтелектуальної діяльності в економічний обіг, стимулюванню впровадження у виробництво нових технологій задля підвищення конкурентоспроможності української економіки на основі вироблення інноваційної та конкурентоспроможної продукції.

Механізм державного регулювання ринку інтелектуальної власності при цьому можна визначити як регулювальний вплив суб'єкта регулювання, спрямований на регламентування господарських відносин, що виникають між суб'єктами – учасниками ринку інтелектуальної власності у процесі виробництва, набуття прав, розпорядження майновими правами на об'єкти права інтелектуальної власності, спрямований на забезпечення ефективного функціонування ринку, досягнення поставленої мети та розв'язання суперечностей за допомогою певних форм, методів і засобів державного регулювання.

Слід також зазначити, що незалежно від зазначених вище форм, методів і засобів державного втручання у ринкові механізми ринку інтелектуальної власності, основною метою участі держави у господарському обігу об'єктів інтелектуальної власності є розвиток інтелектуального потенціалу та підвищення конкурентоспроможності економіки України за рахунок повного введення в господарський обіг об'єктів інтелектуальної власності.

Література

1. Динаміка зростання та ризики нестабільності економіки України в 2008 році / Я.А. Жаліло та ін.; [за заг. ред. В.Є. Воротіна]. – К. : НІСД, 2008. – 108 с.
2. Закон України "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" від 14.09.2006 р. № 143-V [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
3. Закон України "Про інноваційну діяльність" від 04.07.2002 р. № 40-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – С. 266.
4. Закон України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" від 16.01.2003 р. № 433-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 1. – С. 93.
5. Закон України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" від 16.07.1999 р. № 991-XIV з урахуванням відповідних змін // [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
6. Карпенко В.А. Управление интеллектуальной собственностью как фактор повышения конкурентоспособности инновационной экономики : автореф. дис. на соискание научной степени кандидата економічних наук / В.А. Карпенко. – М., 2007. – 24 с.
7. Постанова Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Національна інноваційна система України: проблеми формування та реалізації" // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 46. – С. 525.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової економічної програми "Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2009–2013 роки" від 14.05.2008 р. № 447 [Електронний ресурс] : офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим дос-

тупу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки” від 07.05.2008 р. № 439 [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
10. Проект стратегії розвитку України “Україна – 2020: стратегія національної модернізації” [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України **“**Про затвердження Концепції розвитку національної системи правової охорони інтелектуальної власності” від 13.06.2002 р. № 321-р. [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку національної інноваційної системи” від 17.06.2009 р. № 680-р. [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
13. Стенограма парламентських слухань “Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів”, що відбулась у сесійний зал Верховної Ради України 17.06.2009 р. [Електронний ресурс]: офіц. веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
14. Україна в 2008 р.: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІСД, 2008. – 186 с.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Амосов О.Ю.
доктор економічних наук, професор
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The author describes the mechanisms of public scientific-technical and innovative policy, determines the support basic directions of public innovative policy in Ukraine and facilities of the state influencing in the field of scientific and technical activity, and also offers a stimulation system of scientific-technical and innovative activity in the article.

Анотація

У статті розглянуто механізми державної науково-технічної й інноваційної політики, визначено основні напрями підтримки державної інноваційної політики в Україні та засоби впливу держави у сфері науково-технічної діяльності, а також запропоновано систему стимулів науково-технічної та інноваційної діяльності.

Ключові слова

Науково-технічна діяльність, інноваційна діяльність, державна політика, державне регулювання, науково-технічний потенціал, упровадження, інновації.

І. Вступ

У сучасних умовах стан економічного розвитку країни визначається безпосередньо досягненнями науки й техніки та мірою їх використання, тобто рівнем інноваційних процесів. Останні справляють вплив на різні аспекти загальнодержавного розвитку.

Україна має значний науково-технічний потенціал, однак він слабко орієнтований на реалізацію конкретних інновацій у всіх секторах економіки. Подолання відставання практично у всіх галузях і виробництвах потребує рішучих дій держави.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості державного регулювання розвитку науково-технічної діяльності в Україні.

ІІІ. Результати

Науково-технічна діяльність традиційно вважається сферою активної державної політики. Річ у тім, що наукові ідеї не можуть бути безпосередньо використані в господарській діяльності, метою якої є прибуток. Тому організації й компанії неохоче йдуть на пряме фінансування досліджень, хоча відчувають потребу в їх результатах. У сучасних умовах держава багато в чому бере на себе функцію забезпечення бізнесу одним з найважливіших ресурсів інноваційного процесу – науковими знаннями та ідеями [3].

Держава покликана визначити мету і принципи своєї політики та власні пріоритети в науково-технічній та інноваційній діяльності. Цілями науково-технічної й інноваційної політики розвинутих країн світу, як правило, є збільшення внеску науки і техніки в розвиток економіки країни; забезпечення прогресивних перетворень у сфері матеріального виробництва; підвищення конкурентоспроможності національного продукту на світовому ринку; зміцнення безпеки й обороноздатності країни; поліпшення екологічного стану; збереження і розвиток сформованих наукових шкіл.

На державному рівні розробляються принципи інноваційної політики, на підставі яких вона буде здійснюватися в науці та інноваційній сфері, а також механізм її реалізації. Ці принципи залежать від сформованої господарської системи країни, глибини впливу державних інститутів на економічну діяльність [4].

Затверджена в Конституції України державна науково-технічна політика як об'єктивно-інституційна форма здійснення державного регулювання науки швидко виявила власні особливості:

1) основні принципи її проведення: загальнодержавний масштаб здійснення; допомога держави науковим установам, закладам і підприємствам у впровадженні інновацій; сприяння поєднанню фундаментальних і прикладних досліджень з метою найшвидшого впровадження їх результатів у виробництво. Ці заходи сприяють прискоренню суспільних перетворень;

2) постановка гостро актуальної мети: прогнозування світового науково-технічного прогресу; пошук і консолідація джерел фі-

нансування національних витрат на розвиток науки; системний розвиток науково-технічних технологій і науково-соціальних технологій; створення інноваційної сфери як частини світового інноваціотворення; формування національного ринку інновацій; підвищення наукоємкого виробництва і ресурсозберігання, особливо енергоносіїв; використання ринкових відносин у практичному впровадженні досягнень науки. Загальне значення цієї мети полягає в можливості залучення науки і збільшенні її внеску в прискорення демократизації суспільства й трансформації економіки;

3) інституційний підхід державної науково-технічної політики відносно досягнення вказаної мети за допомогою певних механізмів залучення науки до перехідних процесів [2, с. 72].

У концептуальних засадах стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр. "Європейський вибір" підкреслено: "Україна належить до держав з високим науковим потенціалом. Це передусім визнані у світі наукові школи... Держава, її політичне керівництво, органи законодавчої та виконавчої влади повинні створити такі умови, які забезпечували б не лише примноження цього потенціалу, а насамперед максимальну його віддачу. Держава має стати безпосереднім провідником інноваційного розвитку..." [8, с. 71].

Державна науково-технічна та інноваційна політика не може і не повинна обмежуватися лише фінансовою підтримкою науково-технічних програм і наданням різних пільг суб'єктам, які здійснюють інноваційну діяльність. Держава зобов'язана виконувати функції економічної (комерційної) реалізації науково-технічних нововведень, виступати основним інвестором інтелектуального капіталу, суб'єктом присвоєння економічних результатів науково-технічного потенціалу [1].

Основні напрями підтримки державної інноваційної політики в Україні [9]:

- сприяння підвищенню інноваційної активності, що забезпечить збільшення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на основі освоєння науково-технічних досягнень і оновлення виробництва;
- орієнтація на підтримку базисних і поліпшуючих інновацій як складових сучасного технологічного укладу;
- сполучення державного регулювання інноваційної діяльності з ефективним функціонуванням конкурентного ринкового інноваційного механізму, захистом інтелектуальної власності;
- сприяння розвитку інноваційної діяльності в регіонах України, міжнародному трансферту технологій, міжнародному інвестиційному співробітництву, захисту інтересів національного інноваційного підприємництва.

До основних принципів державної політики в науково-технічній та інноваційній діяльності належать свобода наукової та науково-технічної творчості, правова охорона інтелектуальної власності, інтеграція наукової, науково-технічної діяльності й освіти, підтримка конкуренції у сферах науки і техніки, концентрація ресурсів на пріоритетних напрямах наукового розвитку, стимулювання ділової активності в науковій, науково-технічній та інноваційній діяльності, розвиток міжнародного наукового співробітництва.

Центральне місце в системі прямого державного регулювання займає фінансування НДДКР та інноваційних проектів з бюджетних коштів. Державні асигнування та субсидії можуть надаватися державному і недержавному секторам на власне інноваційні цілі або на забезпечення інноваційної складової інвестицій багатоцільового характеру. З метою забезпечення диверсифікованості інноваційних вкладень держави можливе створення спеціалізованих державних холдингових та інноваційних компаній.

Винятковою прерогативою держави є правове регулювання інноваційних процесів. Закон повинен визначити стратегію, принципи і порядок формування державної науково-технічної політики; місце наукової і науково-технічної діяльності в державі, суспільстві, економіці; правовий статус науковця; закріпити види наукових організацій, множинність джерел фінансування галузі, принципи регулювання науково-технічної та інноваційної діяльності, основні форми впливу органів державної влади на державному і регіональному рівнях у сфері науки; визначити правові основи регулювання міжнародного наукового та науково-технічного співробітництва.

Організаційний механізм державного регулювання науково-технічної діяльності повинен забезпечити врахування думок усіх зацікавлених структур і водночас створити умови для погодженого впровадження заходів щодо стимулювання інновацій. Суб'єктами інноваційної політики виступають органи державної влади (центральні і місцеві), підприємства й організації державного сектора, громадські організації, самі науковці та інноватори.

Досвід промислово розвинутих країн показує життєву необхідність у сучасних умовах державного регулювання економіки. Ринок повільно реагує на потребу в докорінних змінах народного господарства, які вимагають значних витрат і не дають швидкої вигоди. Він не здатен підтримувати саме існування некомерційних галузей (фундаментальних наукових досліджень, освіти та ін.) [7].

Державне регулювання і підтримка інноваційного підприємництва має бути сполучною ланкою між сферою "чистої" (академічної) науки і завданнями виробництва. Необхідне здійснення промислової політики, спрямованої на формування сталого попиту на інноваційну продукцію.

У цілому роль держави у сфері підтримки інновацій можна звести до таких моментів [6, с. 50]:

- сприяння розвитку науки, у тому числі прикладної, і підготовці наукових та інженерних кадрів (основне джерело інноваційних ідей);
- реалізація різноманітних програм, спрямованих на підвищення інноваційної активності підприємств у межах більшості державних відомств;
- надання державній замовлень, в основному у формі контрактів, на проведення НДДКР, які забезпечують початковий попит на більшість нововведень, що згодом знаходять широке застосування в економіці країни:
- надання податкових пільг, що сприяє прийняттю окремими фірмами інноваційних рішень;
- посередництво в справі організації ефективної взаємодії академічної та прикладної науки, стимулювання кооперації в галузі НДДКР промислових підприємств і університетів.

Перехід до ринкових відносин, процеси реформування економіки в Україні свідчать, що в численних програмах соціально-економічних перетворень невиправдано мало місця відводилося питанням використання інновацій як фактора економічного зростання. В Україні видатки на науку фактично становлять у середньому 0,4% та їх обсяги протягом останніх років практично не змінювалися.

Водночас узагальнення світового досвіду дає підставу стверджувати, що неспроможність суспільства забезпечити інтенсивний розвиток новітніх технологій, наукових та організаційно-управлінських розробок зумовлює низьку ефективність реформ, різке зниження науково-технічної активності населення. Тому сьогодні одним з найважливіших завдань є збільшення видатків на науку до 1,7%, оскільки рівень конкурентоспроможності на внутрішньому і, особливо, на зовнішньому ринку визначають насамперед науково-технічні інновації [5].

Засоби впливу держави у сфері науково-технічної діяльності можна поділити на прямі та опосередковані. Світова практика свідчить, що сфера прямого регулювання (адміністративно-відомчий та програмно-цільовий методи) поступово звужується, тоді як сфера методів опосередкованого впливу (лібералізація податкового та амортизаційного законодавства, антимонопольного регулювання, сприяння подальшому розвитку інфраструктури, зовнішньоекономічна політика) розширюється [4].

Завданням державної науково-технічної та інноваційної політики в Україні є створення оптимального економічного механізму, який поєднував би державні та ринкові важелі впливу на наукові та інноваційні процеси, був зорієнтований на економічне зростання України, її інтеграцію у світову економіку.

Характер наукової та інноваційної діяльності вимагає постійного втручання держави у процес її розвитку, оскільки науково-технічним нововведенням притаманні невизначеність витрат і результатів, значна тривалість більшості науково-технічних проектів, високий рівень ризику та можливість невдач. Доцільним є взаємоузгоджений розвиток державних наукових програм з інноваційним підприємництвом [6, с. 52].

Для заохочення науково-технічної та інноваційної діяльності в Україні можна запропонувати таку систему стимулів:

- створення венчурних інноваційних фондів, що користуються податковими пільгами;
- зниження державних патентних зборів для індивідуальних винахідників;
- право на прискорену амортизацію обладнання;
- цілеспрямоване субсидування державою дрібного інноваційного бізнесу у формі дотацій (грантів):
- право об'єднання капіталів для спільного проведення НДДКР тощо.

Функція держави в національному науково-технічному розвитку полягає у створенні системи освіти, інноваційних інфраструктур, інституційному забезпеченні, стимулюванні прямими і непрямими методами.

Набагато істотнішою повинна бути підтримка розвитку системи освіти в країні. Така підтримка має включати повне або часткове утримання закладів загальної середньої освіти, університетів, спеціальної фахової підготовки, системи безперервного навчання і перекваліфікації робочої сили. Необхідно повернути статус викладачам і науковцям шляхом надання гідної матеріальної і моральної винагороди їх діяльності [5].

Також сюди можна зарахувати надання грантів на проведення наукових досліджень у навчальних закладах, грантів на закордонне стажування та обмін науковими кадрами з іншими країнами, участь українських науковців і студентів у міжнародних наукових і науково-технічних проектах і програмах. Крім цього, доцільним є впровадження у навчальний процес нових методів, так

званих активних форм навчання – ділових ігор, ситуаційних завдань, методу "мозкового штурму" тощо.

Використання їх у навчальному процесі досі обмежене, хоча з практики закордонних вузів (Фінляндії, Ірландії, Великобританії, Німеччини) відомо, що більшість економічних курсів побудовано саме на цих принципах.

Підвищення ролі держави у сфері науково-технічної та інноваційної діяльності – об'єктивний процес, оскільки для того, щоб сформувалися умови, за яких фірмі вигідна і доступна постійна інноваційна діяльність, необхідні додаткові стимули, які не завжди ринок може надати.

У цілому роль держави в галузі підтримки інновацій, на наш погляд, можна звести, хоча це і неповний перелік, до таких моментів:

- у рамках більшості урядових відомств існують різноманітні програми, спрямовані на підвищення інноваційної активності бізнесу;
- державні замовлення, переважно у формі контрактів, на проведення НДДКР забезпечують початковий попит на більшість нововведень, які потім знаходять широке застосування в економіці країни;
- фіскальні та інші елементи державного регулювання формують стимулювальний вплив зовнішнього середовища, що зумовлює ефективність і необхідність інноваційних рішень окремих фірм;
- держава виступає в ролі посередника в справі організації ефективної взаємодії академічної і прикладної науки, стимулює кооперацію у сфері НДДКР промислових корпорацій і університетів.

Функція додаткового стимулювання здійснюється державою за допомогою інструментів економічної політики (кредит, податки, антитрестівське законодавство, регулювання міжнародного обміну технологіями та ін.), що дає змогу суттєво зменшити ризик інноваційної діяльності, знизити вартість її ресурсів і підвищити їхню доступність і якість.

Іншою причиною підвищення ролі держави в галузі науково-технічної й інноваційної діяльності є стрімке зростання витрат, необхідних для її проведення.

Здійснення всіх етапів інноваційного процесу – від фундаментальних розробок до практичного впровадження нової технології – у багатьох найбільш комерційно перспективних на сьогодні галузях науки і техніки пов'язане з високими витратами і часто може бути комерційно ефективним тільки за наявності державної підтримки [1].

Зростання вартості НДДКР і комерційного впровадження їх результатів пов'язане із прискоренням темпів розвитку технологічних укладів. Зміщення центра ваги конкурентної боротьби з цінових факторів на фактори якості та надійності, з одного боку, і підвищення попиту на наукоємні товари, з іншого, передбачає інтенсивну заміну устаткування. Це сприяє швидкому розвитку фундаментальних досліджень, пов'язаних зі створенням принципово нових технологічних процесів.

Абсолютні витрати, пов'язані з НДДКР, зростають, а їх результати часто не мають ясних комерційних перспектив, що може істотно скорочувати комерційну ефективність здійснення нововведень. Це зумовлено збільшенням витрат на науково-дослідне устаткування, прилади та інструменти і підвищенням заробітної плати висококваліфікованих науково-технічних та інженерних кадрів [4].

Активна участь держави в інноваційній діяльності пов'язана з необхідністю довгострокового прогнозування результатів науково-технічної й інноваційної діяльності.

Ефективність нововведення великою мірою залежить від правильності вибору галузі та виду інновацій, часу їх упровадження. Обсяг інформації, необхідної для виконання такого завдання, і витрати, пов'язані з її обробкою, можуть перевищувати можливості окремих фірм.

Необхідність залучення держави до науково-технічної та інноваційної діяльності зумовлена тим, що розвиток інноваційної діяльності і збільшення обсягу ресурсів, що залучаються в інноваційний процес, передбачають співробітництво та кооперацію як приватних, так і державних суб'єктів (фірм, університетів, державних лабораторій та ін.).

Координація їхнього співробітництва, як правило, здійснюється в рамках науково-технічних чи інноваційних проектів. Через кооперацію діяльності всіх суб'єктів, котрі залучаються в інноваційний процес, реалізується організаційна функція держави.

IV. Висновки

Вплив держави на науково-технічну та інноваційну сферу в країнах з ринковою економікою слід розглядати не стільки як управлінський, скільки як регулювальний, що виявляється у сприянні формуванню господарських зв'язків і пропорцій, координації інноваційної діяльності на основі узгодження приватних і суспільних інтересів.

Головна функція держави не повинна обмежуватися заходами фінансової підтримки інновацій, а охоплювати комплекс питань інвестування, комерційної реалізації значних проектів і нововведень, привласнення економічного ефекту від реалізації науково-технічних проектів. Це має бути система заходів, пов'язана з усіма етапами інноваційного процесу.

Література

1. Гуменюк В. Участь держави у формуванні інноваційно-інвестиційного потенціалу / В. Гуменюк // Фінанси України. – 2005. –№ 10. – С. 51–59.
2. Гуревич М. Государственное регулирование науки / М. Гуревич // Экономика Украины. – 2001. – № 10. – С. 73–79.
3. Демехин В. Некоторые проблемы усовершенствования системы деятельности в сфере государственного управления в условиях конституциональной реформы / В. Демехин // Голос Украины. – 2005. – № 89. – С. 8–9.
4. Кокурин Д.И. Инновационная деятельность / Д.И. Кокурин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.
5. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: наукові, правові та організаційні засади : навч. посіб. / Н.Р. Нижник ; за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Л. : Вид-во Національного університету "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
6. Овчаренко Л.В. Роль державного регулювання у становленні інноваційного підприємництва в країнах з перехідною економікою / Л.В. Овчаренко // Наукові записки. – 2003. – Т. 21. – С. 49–55.
7. Пашута М. Мале підприємництво та інновації як фактори зростання економіки / М. Пашута // Економіст. – 2004. – № 1. – С. 51–55.
8. Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки" // Інноваційне законодавство України: повне зібрання нормативно-правових актів : у 3-х т. / [за заг. ред. В.В. Костицького]. – К., 2003. – Т. 1. – С. 70–76.
9. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.
10. Юркевич О.М. Фінансове забезпечення науково-технічної та інноваційної діяльності / О.М. Юркевич // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 106–112.

УДК 338.49

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА

Болдуєв М.В.
кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The article is devoted to development of directions of improvement of financial mechanism of adjusting of prices in the field of agro-industrial production. Certainly necessity of expansion of application of the assured prices within the framework of mechanism of state commodities interventions at the food market; adjusting by the mortgages operations of surplus price-waves at the market; application having a special purpose prices for products production of which must be grown; system of quotas on production of goods taking into account the necessities of forming of government food reserves.

Анотація

Статтю присвячено розробленню напрямів удосконалення фінансового механізму регулювання цін у сфері агропромислового виробництва. Обґрунтовано необхідність розширення застосування гарантованих цін у межах механізму державних товарних інтервенцій на продовольчому ринку; регулювання за допомогою заставних операцій надмірних коливань цін на ринку; застосування цільових цін для продуктів, виробництво яких необхідно нарощувати; системи квот на виробництво продукції з урахуванням потреб формування державних продовольчих резервів.

Ключові слова

Державне регіональне управління, агропромисловий комплекс, фінансовий механізм, регулювання цін, ціновий паритет.

І. Вступ

Сьогодні перед державними органами влади стоїть складне завдання, що полягає в розробленні й запуску механізму ціноутворення, який би сприяв динамічному розвитку сільського господарства. Цей механізм має передбачити більший, ніж зараз, державний контроль за цінами в аграрно-промисловому комплексі: обмеження законодавчим шляхом цін на товари природних монополій, уведення податків, що прогресивно зростають, на надприбуток монополістів, жорстке дотримання мінімально допустимих цін на сільськогосподарську продукцію.

При розробленні нового механізму ціноутворення стоїть також завдання подолати негативний взаємовплив процесів ціноутворення й інтенсифікації сільського господарс-

тва, що склався. Гармонізація ціноутворення й інтенсифікація виробництва мають встановлюватися шляхом побудови механізму ціноутворення, що забезпечує високі темпи інтенсифікації сільськогосподарського виробництва.

Актуальність проблеми вдосконалення господарського механізму АПК, ціноутворення, забезпечення самофінансування в сільському господарстві визначається багатьма вітчизняними науковцями. Серед наукових праць цієї тематики необхідно назвати статті В. Валентинова, Д. Гладких, І. Комарова, М. Латиніна, О. Олійника, О. Ульянченка, І. Червена, О. Шпикуляка та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення фінансового механізму регулювання цін у сфері агропромислового виробництва.

ІІІ. Результати

Регулювання цін на сільськогосподарську продукцію необхідно здійснювати шляхом стимулювання попиту на неї. Роздрібні ціни на продовольство повинні бути доступними для їх придбання всіма прошарками населення. Роздрібна ціна продукту безпосередньо залежить від закупівельних цін на сировину, витрат з переробки, зберігання й реалізації на торговельних підприємствах.

У закупівельних цінах на продукцію сільського господарства має бути закладене відшкодування середніх суспільно необхідних витрат господарств на виробництво продукції й отримання певної суми прибутку, що забезпечує рентабельність виробництва та реалізації продукції.

Ціни на кожний вид продуктів сільського господарства не можуть встановлюватися на рівні відшкодування індивідуальних витрат окремих господарств. Для господарств, що виробляють продукцію з високою собівартістю, це означало б втрату зацікавленості в подальшому вдосконаленні виробництва та підвищенні його ефективності. Тільки при наближенні рівня цін до вартості, що забезпечує необхідний рівень рентабельності для розширеного відтворення, створюються стимули вдосконалення виробництва.

При створенні системи державного регулювання цін в аграрному секторі необхідно: встановити еквівалентні ціни й ціновий баланс за основними видами продукції сільського господарства та промисловості; здійснювати перехід на гарантовані ціни на сільськогосподарську продукцію й заставні операції як форму пільгового кредитування сільськогосподарських товаровиробників; визначити величину та джерело компенсації фінансових втрат і корегування територіально-галузевої диференціації цінової підтримки.

Вирішення цих завдань вимагає напружених спільних зусиль державних органів влади, включаючи, перш за все, органи управління аграрним сектором усіх рівнів (як державного, так і регіонального), самих сільськогосподарських підприємств, учених-економістів.

Еквівалентна ціна на сільськогосподарську продукцію повинна відшкодовувати товаровиробнику його виробничі витрати на середньому міжгалузевому рівні в регіоні й забезпечувати прибуток, достатній для розрахунку з бюджетом, фінансування розширеного відтворення та невідкладних соціальних потреб.

Існують три основних джерела компенсації фінансових втрат сільськогосподарських підприємств від диспаритету цін: кошти державного й регіонального бюджетів; позабюджетні фонди; доходи населення.

У зв'язку з тим, що компенсація фінансових втрат сільськогосподарських товаровиробників за рахунок їх власних доходів і за рахунок доходів населення при існуючій цінові політиці практично неможлива, потрібно використовувати тактику цінового регулювання, засновану на використанні бюджетних коштів. У процесі такого регулювання важливого значення набуває отримання на законній основі дотаційної підтримки з державного й регіонального бюджетів. Розмір дотацій має бути економічно обґрунтованим. Часткова компенсація фінансових втрат сільськогосподарських товаровиробників можлива і за рахунок коштів позабюджетних джерел.

Проте важливим є застосування не окремих цінових регуляторів або розрізнених дотаційних і компенсаційних заходів, а цілої системи, що містить стабільні елементи, які могли б гнучко застосовуватися залежно від конкретних економічних умов.

Система цін, що застосовуються на ринку, має складатися з чотирьох основних елементів відповідно до трьох можливих каналів реалізації продукції: 1) вільні (ринкові) ціни; 2) гарантовані ціни; 3) заставні ціни; 4) цільові ціни.

Вільні (ринкові) ціни складаються під впливом кон'юнктурних коливань попиту та пропозиції на ринку продовольства й усіх інших чинників. У міру становлення ринкової інфраструктури й подолання цінових диспропорцій між галузями аграрно-промислового комплексу за цією ціною здійснюватиметься реалізація основної маси сільськогосподарської продукції.

Гарантовані ціни визначають мінімально допустиму межу рівня цін на сільськогосподарську продукцію, забезпечують одночасно страхову функцію захисту доходів товаровиробників. Гарантовані ціни повинні застосо-

вуватися в рамках механізму державних товарних інтервенцій на продовольчому ринку.

Мінімальні гарантовані ціни мають бути призначені для випадків, коли очевидний надлишок того чи іншого продукту й ринкова ціна може бути меншою за нижню межу самоокупності господарств. На наш погляд, дія мінімальних гарантованих цін повинна бути пов'язана з рядом умов. По-перше, за укладеним договором визначається обсяг продукції, на яку поширюється ціна. Це можуть бути, зокрема, квоти. По-друге, може обмежуватися загальний розмір грошових коштів, що одержує господарство. По-третє, у ряді випадків доцільно гарантовану ціну "поширити" на господарства, що відрізняються відносно високим рівнем ефективності, екологічності виробництва тощо.

Механізм мінімальної гарантованої ціни може бути пов'язаний з системою авансів під закупівлі, коли на базі мінімальної гарантованої ціни господарства зможуть одержувати аванси в розмірі визначеного наперед відсотка від гарантованої ціни. При постачанні продукції виробники змогли б одержати приблизно 90% мінімальної ціни. Остаточний розрахунок має проводитися після отримання врожаю з урахуванням ринкових підсумків, рівня інфляції.

Гарантовані базові ціни необхідно оголошувати на початку року й уточнювати з урахуванням можливої інфляції на період постачання продукції. Цілком виправданим є авансування державного замовлення на основі договорів між товаровиробником сільськогосподарської продукції й організацією, уповноваженою формувати держзамовлення.

Близький до авансової системи механізм заставних операцій, що застосовується для підтримки ринкових цін, – недопущення їх надмірних коливань шляхом дії на попит і пропозицію через товарні інтервенції. При низькій ринковій ціні критерієм може бути мінімальна гарантована ціна. Шляхом застави обмежується доступ продукції на ринок, при високій ринковій ціні – реалізується на ринку.

Заставні ціни є формою безвідсоткової позики сільським товаровиробникам при одночасному гарантуванні їм ринку збуту. Частку закладеної продукції визначає ринкова кон'юнктура. Продукція може бути повернена товаровиробникам для реалізації за вищою ціною на вільному ринку або залишена в заставодержателів у їх власності. Заставні ціни в межах квот мають бути на рівні гарантованих (захисних) цін на момент здавання продукції або на 6–9% нижче. Одночасно слід визначати мінімальні ставки платежів за зберігання продукції при заставі.

Предметом застави може бути як уже вироблена продукція, так і продукція майбутнього врожаю. Беручи участь у заставі, держава виділяє бюджетні ресурси у вигляді кредитів або асигнувань, необхідних для компенсації витрат зі зберігання й обробки сільськогосподарської продукції та продовольства, придбаних у власність держави.

Держава, як власник, використовує закладену продукцію сільського господарства та продовольство для державних товарних інтервенцій, формування державних продовольчих фондів, інших цілей. Застосування гарантованих цін при формуванні державних ресурсів або проведенні інтервенцій не виключає виплати компенсацій частини витрат на виробництво продукції сільського господарства та її дотування.

Ця система в конкретних умовах України має такі перешкоди до реалізації: дефіцит бюджету й кредитних ресурсів для масштабних заставних операцій; нерозвинутість інфраструктури зберігання продукції у виробників і заготівельників; обмежені можливості експорту зайвої продукції як унаслідок відсутності єдиної державної стратегії у цій сфері, так і через її низьку якість.

Інший можливий різновид гарантованої ціни – цільова, встановлювана зазвичай вище за ринкову. Цільові ціни використовуватимуться для визначення доходів, необхідних виробникам сільськогосподарської продукції для забезпечення розширеного відтворення. Вони застосовуватимуться для розрахунків дотацій на сільськогосподарську продукцію в тих випадках, коли вільні (ринкові) ціни виявляться нижчими за цільові, а також визначення рівня гарантування й інших регульованих цін. Вони широко застосовуються у світовій практиці. Найчастіше за все це робиться для збільшення виробництва того чи іншого продукту. Виробники здійснюють операції за ринковою ціною, а потім держава доплачує різницю між ринковою й цільовою цінами. Різниця, що одержується фермером, є так званим компенсаційним платежем (розраховується зазвичай на основі середньої ринкової ціни). При всіх недоліках такого порядку компенсації ціни, пов'язаних з навантаженням на бюджет, роздуванням адміністративного апарату, він дає можливість забезпечити інтереси фермерів, збільшити виробництво. Таку систему доцільно ввести для продуктів, виробництво яких необхідно нарощувати, коли немає гострої проблеми збуту. Проте обмеженням у цьому разі є можливості бюджету.

Доцільним є застосування більш жорсткого регулювання цін на окремі особливо важливі види продукції промисловості, зокрема шляхом встановлення граничних цільових цін, перевищення рівня яких карається підвищеними ставками податку на весь прибуток підприємства, позбавленням пільгового кредитування, якщо таке є, тощо.

Враховуючи можливі негативні наслідки (скорочення виробництва відповідного виду продукції), цей захід є винятковим.

В умовах інфляції ціни, що фіксуються державою, мають індексуватися з урахуванням періодичності визначення індексів Держкомстатом України, подібну індексацію доцільно здійснювати раз на квартал.

Разом із системами авансів та заставних операцій, із системою регулювання цін може й повинна бути пов'язана система квотування. Вона приходить на зміну обов'язкових постачань. Квоти, на відміну від постачань, означають, що при труднощах збуту продукції держава купує ту її кількість, на яку було здійснено квотування за наперед оголошеною гарантованою ціною. Підприємства не зобов'язані продавати свою продукцію державі. Остання забезпечує свої потреби так само, як і інші члени ринку. У принципі, квота в національному масштабі має відповідати розмірам державних закупівель, тобто потребам формування державних резервів і окремих категорій споживачів (армія, охорона здоров'я тощо).

Чинниками, що стримують застосування активних важелів економічного регулювання з боку державних і регіональних органів влади, залишаються обмежені фінансові можливості й відсутність єдиного вектора соціально-економічного розвитку суспільства.

Стійкість і стабільність економіки агрокомплексу неможливі без фінансової стійкості сільськогосподарських підприємств. У свою чергу, для збереження фінансової стійкості підприємства необхідно, щоб рух його грошових потоків забезпечив отримання прибутку від виробничо-фінансової діяльності, яка дала б змогу здійснювати розширене відтворення й була б джерелом фінансування інвестиційних проектів.

Для фінансування державних закупівельних і заставних операцій необхідно створити єдиний фонд підтримки сільськогосподарських цін (як це має місце в країнах з розвинутою ринковою економікою): на державному рівні – при Міністерстві аграрної політики України; на регіональному – при Головному управлінні агропромислового розвитку обласної державної адміністрації.

Альтернативним варіантом економічного регулювання агропромислового комплексу може бути обмеження рівня рентабельності підприємств заготівельної, переробної промисловості й агросервісу. Сільські товаровиробники, заготівники, переробники та торгові підприємства можуть укласти між собою договори про відшкодування кожному суб'єкту АПК його частки в кінцевій ціні реалізації продукції з урахуванням розрахованих цінових співвідношень.

Упорядкуванню ціноутворення на кінцеву продукцію на стадії торгівлі сприятиме поступове формування ринку, на якому визначається ціна попиту й пропозиції. Проте, слід здійснити ряд заходів економічного характеру з тим, щоб протидіяти невиправданому завищенню роздрібних цін. Доцільно встановлювати граничний розмір посередницьких і торгових націнок за видами кінцевої продукції щодо закупівельної ціни на продукти сільського господарства або оптової ціни переробного підприємства. Це дасть можливість скоротити кількість посередників, забезпечити приблизно рівну вигідність виробництва, переробки й реалізації продукції, заохочувати збільшення обсягів продажів продовольства торговими організаціями, а отже, і підвищення платоспроможного попиту населення.

У зв'язку із цим важливо підкреслити, що пріоритетними напрямами вдосконалення політики ціноутворення в сучасних умовах є: відновлення платоспроможного попиту населення; встановлення паритетності обміну між сільським господарством та іншими галузями економіки; збалансування системи цін, яка б сприяла еквівалентному товарно-грошовому обміну на продовольчому ринку; розвиток інтеграційних процесів у сферах виробництва, переробки й торгівлі сільськогосподарською продукцією, забезпечення джерел фінансування зі здійснення цінової політики.

Основним змістом концепції формування цінового механізму й цінових відносин в агропромисловому виробництві має стати: побудова системи цін на сільськогосподарську продукцію на єдиній методологічній основі для забезпечення цінового паритету, міжгалузевого еквівалентного обміну, стійкості й рівновигідних умов для розширеного відтворення на всіх стадіях виробництва кінцевого продукту; створення системи цін залежно від каналів збуту продукції: вільні ринкові ціни, закупівельні (гарантовані, цільові, заставні), біржові та ін.; підвищення економічної обґрунтованості всіх видів цін й посилення їх стимулювальної ролі в розвитку агропромислового виробництва та забезпеченні високих споживчих властивостей і рівня конкурентоспроможності продукції; міжгалузеві співвідношення й регулювання всіх видів цін в аграрно-промисловому комплексі має визначати ринкова ціна на кінцеву продукцію.

IV. Висновки

У системі державного цінового регулювання основним є те, що господарства повинні мати конкретний, законодавчо зафіксований механізм цін, на основі якого вони могли б наперед розраховувати свої доходи. Рівень гарантованої ціни вони повинні знати ще до посівної кампанії, щоб визначити перспективи свого виробництва.

При створенні системи державного регулювання цін в аграрному секторі необхідно: встановити еквівалентні ціни й ціновий баланс за основними видами продукції сільського господарства і промисловості; визначити величину та джерело компенсації фінансових втрат і корегування територіально-галузевої диференціації цінової підтримки. Як важливі важелі державного впливу на вирішення зазначених проблем визначено: необхідність розширення застосування гарантованих цін у межах механізму державних товарних інтервенцій на продовольчому ринку; регулювання за допомогою заставних операцій надмірних коливань цін на ринку; застосування за наявних умов обмеження державного та регіональних бюджетів цільових цін для продуктів, виробництво яких необхідно нарощувати; розширення застосування системи квот на виробництво продукції з урахуванням потреб формування державних резервів і окремих категорій споживачів (армія, охорона здоров'я тощо).

Література

1. Валентинов В.Л. Визначення напрямів цінового регулювання в аграрному секторі / В.Л. Валентинов // Економіка АПК. – 2005. – № 4. – С. 87–89.
2. Гладких Д. Державне регулювання економіки за допомогою ціноутворюючих факторів / Д. Гладких // Економіка України. – 2001. – № 1. – С.47–52.
3. Комарова І.В. Сучасні тенденції державної підтримки цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників / І.В. Комарова // Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво. – 2008. – № 4. – С. 85–91.
4. Латинін М. Удосконалення цінової політики держави на аграрному ринку / М. Латинін // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2006. – № 2. – С. 215–222.
5. Олійник О.В. Паритет цін і його рух / О.В. Олійник, Т.І. Олійник // Економіка АПК. – 2006. – № 8. – С. 114–119.
6. Ульянченко О.В. Формування ефективного механізму управління фінансовими ресурсами АПК / О.В. Ульянченко // Економіка АПК. – 2008. – № 1. – С. 71–76.
7. Червен І.І. Аграрний ринок вимагає зваженої цінової політики / І.І. Червен, І.Д. Бурковський, А.В. Бурковська // Економіка АПК. – 2007. – № 3. – С. 99–104.
8. Шпикуляк О.Г. Підтримка сільського господарства в системі регулювання аграрного ринку / О.Г. Шпикуляк, Ю.П. Воскобойник, О.В. Овсянніков // Вісн. аграрної науки. – 2007. – № 4. – С. 66–70.

УДК 338.486.1.025

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ

Гостєва Н.П.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article the perspectives of reorganization of tourism in Ukraine into the sphere of realization of market mechanisms, source of replenishment of state and local budgets are showed.

Анотація

У статті показано, що туризм в Україні має стати сферою реалізації ринкових механізмів, джерелом поповнення державного та місцевих бюджетів.

Ключові слова

Державне регулювання розвитку туристичної галузі, типи моделей державної участі, нормативно-правове забезпечення сфери туризму, туристична інфраструктура.

І. Вступ

Туризм – це динамічне, орієнтоване на споживача явище. Туристична діяльність у розвинутих країнах є важливим джерелом підвищення добробуту держави.

Крім значної статті прибутку, туризм є ще й одним з потужних чинників підвищення престижу країни, зростання її значення в очах світової спільноти та пересічних громадян.

Проблематика державного регулювання туристичної галузі полягає у визначенні основних тенденцій розвитку міжнародного туризму та впровадженні відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – показати, що туризм в Україні може й повинен стати сферою реалізації ринкових механізмів, джерелом поповнення державного та місцевих бюджетів, засобом загальнодоступного та повноцінного відпочинку й оздоровлення; проаналізувати історико-культурну спадщину нашого народу й держави.

ІІІ. Результати

Туризм у багатьох країнах світу є пріоритетним напрямом розвитку національної економіки та культури. Це зумовлено дина-

мічністю, високою прибутковістю та великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом туризму на розвиток країн. Туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління. Необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної, складної галузі та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків, в орбіту якої входить понад 40 суміжних галузей народного господарства (транспорт, зв'язок, харчування тощо), є очевидною.

Аналіз, проведений Всесвітньою туристською організацією, свідчить, що в більшості країн світу державна туристична політика впроваджується безпосередньо через центральні органи виконавчої влади – національні туристичні організації, інші інститути, а також опосередковано за допомогою правових важелів, підтримки туристичної інфраструктури й міжнародної політики. Туристична політика має характерні риси загальної політики держави. Водночас існують і деякі специфічні фактори, що впливають на її формування: природні умови країни, розвиненість транспортної індустрії, соціальні фактори (умови життя людей, система відпусток), фактори, пов'язані зі створенням економічної основи для розвитку туризму (стабільні валютно-фінансові, зовнішньоекономічні відносини), правові фактори, пов'язані зі створенням і функціонуванням туристичного законодавства [3].

За результатами дослідження виявлено, що механізм реалізації туристичної політики держави включає:

1) складання цільових програм з розвитку туризму на рівні держави й регіонів;

2) розроблення конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети;

3) державне регулювання розвитку туристичної галузі.

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму.

Розвиток туристичної галузі характеризується позитивною динамікою змін кількісних та якісних показників туристичної галузі: збільшенням туристичних потоків, відрахувань у державний та місцевій бюджети, підвищенням рівня зайнятості в туристичній галузі тощо.

У зв'язку з викладеним вище державне регулювання туристичної галузі пропонується розглядати як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу органів державної влади на розвиток туристичної галузі та створення умов для ефективної співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування й приватного сектора щодо розвитку туризму за допомогою різних механізмів: адміністративних, організаційних, економічних, правових, екологічних тощо.

Ефективне державне регулювання потребує наукового та методичного забезпечення. Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз питань туризму, певні аспекти державного регулювання цієї галузі залишаються недостатньо розробленими. Бракує робіт, присвячених як теоретичному осмисленню зазначених питань, так і розробленню науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання туристичної галузі на національному, регіональному й місцевому рівнях. Вироблення стратегії розвитку туристичної галузі та створення умов для її ефективного впровадження є складним завданням. Для успішного його вирішення, запобігання політичним помилкам доцільно скористатися досвідом інших країн.

Аналіз ролі держави в організації й розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу свідчить про існування трьох типів моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки [6].

Перша модель передбачає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на засадах та принципах ринкової "самоорганізації". Урядові органи використовують таку модель у тих випадках, коли туризм узагалі не дуже потрібний національній економіці або коли суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Подібна модель управління індустрією туризму прийнята в США після того, як в 1997 р. була ліквідована державна структура US Travel and Tourism Administration (USTTA), що відповідала за розвиток туризму в країні.

Друга модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств туристичної галузі в країні. Для її реалізації потрібні відповідні умови, а саме: значні фінансові вкладення в туристичну індустрію, зокрема в рекламну й маркетингову діяльність, інвестування в туристичну інфраструктуру тощо. Подібна модель організації управління туристичною індустрією діє в Єгипті, Мексиці, Тунісі, Туреччині та інших країнах, для яких туризм є одним з основних джерел валютних надходжень до бюджету.

Третя модель переважає в розвинутих європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності в країні вирішуються в "надрах" певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. При цьому підрозділ такого міністерства, що відповідає за розвиток туризму в країні, здійснює свою діяльність у

двох напрямах: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розроблення нормативно-правової бази, координація діяльності регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації тощо) та спрямовує й координує маркетингову діяльність (участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у туристичній сфері, управління туристичними представництвами своєї країни за кордоном тощо).

Така модель участі держави в розвитку індустрії туризму дістала умовну назву "європейської". Доцільно розглянути європейську модель докладніше, оскільки вона видається найбільш прийнятною для України. Особливої актуальності дослідженню цієї моделі надає не лише ситуація глобальних трансформацій у сучасному світі, а й вибір Україною європейського вектора розвитку, необхідність побудови в ній демократичного, відкритого громадянського суспільства.

Слід зауважити, що центральна державна туристична адміністрація в розвинутих європейських країнах працює в тісній взаємодії з місцевою владою й приватним бізнесом. Така схема роботи виявилася досить продуктивною з погляду знаходження форм конструктивного співробітництва й взаємодії адміністративних органів різних рівнів державного та регіонального управління, а також для залучення фінансових коштів приватного сектора з метою виконання відповідних державних завдань. Наслідком такої політики стала поява змішаних за формою власності (державно-приватних) інститутів у сфері регулювання туристичної діяльності.

Варіанти реалізації третьої моделі управління туристичним сектором розглянемо на прикладі чотирьох європейських країн: Франції, Іспанії, Великобританії та Італії, на частку яких, за даними Всесвітньої туристської організації (ВТО), припадає близько 1/3 світових туристичних прибутків.

У Франції питання регулювання туризму належать до компетенції Міністерства транспорту та суспільних робіт, у структурі якого функціонують Державний секретаріат з питань туризму та Управління туризму. Ці органи відповідають за управління та регулювання галузі, інвестування й міжнародні відносини у сфері туризму. Крім того, існує ще ряд органів, що беруть участь в управлінні туризмом "із правом дорадчого голосу": Рада з туризму при Міністерстві транспорту та суспільних робіт, Французьке агентство туристичного інжинірингу, Національна наглядова рада з туризму (маркетингові дослідження й статистика в туризмі), Національне агентство з питань відпускних подорожей (соціальний туризм), Національний комітет з процвітання Франції (питання екології й озеленення міст).

На регіональному рівні діють представники центральної виконавчої влади, що вирішують питання розвитку туристичної сфери та підпорядковані безпосередньо префектам. Діяльність цих представників спрямована на координацію регіональних ініціатив, оскільки повноваження місцевої влади в галузі туризму досить вагомі.

Просуванням образу Франції як туристичного центру на міжнародному ринку займається асоціація "Maison de la France", що виникла в 1987 р. у результаті угоди про партнерство між місцевими адміністраціями, туристичними фірмами, готелями, адміністраціями об'єктів екскурсійного показу. На сьогодні асоціація нараховує близько 800 членів. У штаті асоціації "Maison de la France" більше ніж 200 співробітників, 31 його представництво працює в 26 країнах світу. Керівний орган асоціації – рада директорів – складається з 27 осіб (1/3 – чиновники з держапарату, а 2/3 – представники приватного бізнесу).

Діяльність асоціації на 60% фінансується з держбюджету. У 2005 р. субвенція, передбачена в Законі про державний бюджет Франції для "Maison de la France", становила 30,3 млн євро.

У 1990-х рр. просування французького туристичного продукту на зарубіжні ринки відбувалося дуже успішно. Фахівці підраховували, що кожен вкладений у просування франк давав 100 франків надходжень. Пріоритетними ринками для Франції за обсягом і потенціалом були Японія, США, Німеччина та Великобританія, надходження від яких становили половину всіх надходжень країни від міжнародного туризму. Приклад "Maison de la France" яскраво засвідчує, як багаторазово можна збільшувати ефект від державних інвестицій, якщо їх уміло доповнювати інвестиціями приватного сектора.

В Іспанії питання туризму координує Державний секретаріат з питань торгівлі, туризму та малого бізнесу, підпорядкований Міністерству економіки. Крім Держсекретаріату, міністерству підпорядковуються: Центральна дирекція з туризму (адміністративні питання, розроблення загальних напрямів державної політики у сфері туризму); готельна мережа "Paradores" (83 готелі, розміщені в будинках, що становлять історичну цінність); два виставково-конгресних центри (в Мадриді й Малазі) та Іспанський інститут туризму "Turespaca".

Повноваження самого Міністерства економіки невеликі. Такі важливі функції, як ліцензування, сертифікація послуг, розроблення стратегії розвитку туріндустрії, є прерогативою місцевої влади. З метою координації їх діяльності в країні створено Раду з

розвитку туризму, до складу якої входять представники державних органів влади всіх рівнів та представники приватного бізнесу.

Україні слід перейняти в майбутньому досвід співробітництва Ради з розвитку туризму з представниками приватного сектора, що здійснюється через упровадження в організацію й облік висунутих останніми ініціатив, особливо з питань просування специфічних та екологічних туристичних продуктів.

Іспанський інститут туризму "Turespaca" займається залученням іноземних туристів, здійснюючи рекламну діяльність та промоцію іспанських курортів за кордоном. Ця організація має широку мережу інформаційних офісів в Іспанії та 29 представництв у 21 країні світу. Інститут повністю фінансується з держбюджету.

Як результат, Іспанія посідає перше місце у світі за обсягом річного бюджету для проведення політики просування національного туристичного продукту за кордоном, 70% якого надається урядом країни.

У Великобританії очолює сферу туризму Міністерство культури, засобів масової інформації та спорту, якому підпорядковується орган, що безпосередньо координує діяльність у галузі туризму, – "VisitBritain". Він займається залученням іноземних туристів у Великобританію, розвитком внутрішнього туризму, а також консультує уряд й інші державні установи з питань туризму. "VisitBritain" – поряд з традиційною діяльністю на іноземних ринках (поширення інформації туристичного змісту, реклама, участь у виставках) надає платні консалтингові послуги, організовує виставки та семінари, здійснює різні проекти за участю іноземного капіталу, видає та реалізовує путівники, відеофільми та іншу рекламно-інформаційну продукцію.

Правління "VisitBritain" призначається Міністерством культури, засобами масової інформації та спорту й складається з голови та п'яти членів, а також голів "Wales Tourist Board", "VisitScotland" та "England Marketing Advisory Board", регіональних структур, схожих за своїми функціями з "VisitBritain". На фінансування діяльності організації в 2004–2005 рр. державою асигновано 35,5 млн фунтів, неурядове фінансування становило приблизно 17 млн фунтів.

Важливим чинником у процесі реалізації державної туристичної політики є запозичення Україною досвіду "VisitBritain" з ефективного застосовування сучасних інформаційних технологій та маркетингових компаній. Успіх проектів "VisitBritain", реалізованих в 2004 р. ("The City Breaks", "Touring and Good Living"), позначився на зростанні прибутку від в'їзного туризму (12,3 млрд фунтів).

В Італії Департамент з туризму входить до складу Міністерства виробничої діяльності. Основні його функції зводяться до координації діяльності регіональних турадміністрацій, розроблення нормативно-правових документів загальнонаціонального характеру, досліджень та обробки статистичних даних, а також міжнародної діяльності (міжурядові угоди, відносини з міжнародними організаціями та ЄС).

Повноваження місцевих туристичних адміністрацій в Італії на сьогодні також значно розширені. Вони відають усіма питаннями ліцензування туристичної діяльності на своїй території, здійснюють класифікацію готелів, мають право просувати й рекламувати свої регіони всередині країни та за кордоном (рекламні заходи, участь у виставках тощо).

Однак провідна роль у представленні Італії на міжнародному туристичному ринку належить Національному управлінню з туризму (Ente Nazionale Italiano per il Turismo – ENIT), основними функціями якого є рекламно-інформаційна робота, маркетингові дослідження, координація міжнародної діяльності місцевих турадміністрацій. ENIT підпорядковується Департаменту з туризму й повністю фінансується з держбюджету. У штаті ENIT 200 осіб, у тому числі співробітники 20 представництв у 16 країнах [1].

Невід'ємною складовою світового туристичного процесу є вітчизняна туристична галузь. Попри всі політичні та соціально-економічні негаразди останніх років індустрія туризму стала тією галуззю народного господарства України, яка щороку без залучення державних дотацій стабільно нарощує обсяги виробництва туристичного продукту.

Туризм в Україні може й повинен стати сферою реалізації ринкових механізмів, джерелом поповнення державного та місцевих бюджетів, засобом загальнодоступного й повноцінного відпочинку та оздоровлення, а також ознайомлення з історико-культурною спадщиною та сьогоденням нашого народу й держави.

Пріоритетним видом туризму для України залишається іноземний (в'їзний) туризм як вагомий чинник поповнення валютними надходженнями державної скарбниці та створення додаткових робочих місць.

На сьогодні Україна має понад 4,5 тис. закладів розміщення туристів і відпочивальників на 620 тис. місць, але вони потребують модернізації та реконструкції відповідно до міжнародних стандартів. Крім того, підтримання в належному стані потребують і рекреаційні зони, пам'ятки культури та архітектури України, інші об'єкти туристичних чи екскурсійних послуг.

За масштабами міжнародного туризму та формою організації туристичної галузі для України найбільш прийнятна саме третя модель управління. Однак для ефективного функціонування цієї моделі доцільно отри-

мати необхідне державне фінансування (щонайменше, часткове) для участі країни у формуванні й просуванні національного турпродукту, здійснення маркетингових досліджень, рекламно-інформаційної діяльності, організації та проведення міжнародних туристичних виставок, конференцій, семінарів, формування базового пакета інвестиційних проектів у галузі розвитку туристичної інфраструктури тощо.

Таким чином, на основі проведеного аналізу відзначимо, що окремі елементи механізмів державного регулювання туристичної галузі вищезазначених країн, ефективність яких перевірена часом та підтверджується конкретними досягненнями в розвитку туризму, доцільно використовувати для розвитку туристичної галузі України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей.

Основними причинами неефективної реалізації конкурентних переваг унікального ресурсного потенціалу України є:

- низька якість складових національного туристичного продукту: значна частина природних територій та об'єктів культурної спадщини не пристосована для туристичних відвідувань, туристична інфраструктура в цілому не відповідає якісним параметрам, а туристичні послуги в більшості секторів туристичної індустрії – вимогам щодо якості обслуговування;
- відсутність комплексної політики держави, несформованість раціональних форм державного управління у сфері туризму й діяльності курортів, невідповідність нормативно-правового та організаційно-фінансового забезпечення сучасним потребам населення та економіки держави, існуючим параметрам туристичного потоку, тенденціям розвитку туризму.

На основі аналізу історії та сучасних тенденцій розвитку туризму, який здійснений у попередніх розділах, визначимо, що туристична галузь України, маючи потужний туристично-рекреаційний потенціал, розвивалася без урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та за відсутності цілеспрямованої, комплексної туристичної політики держави й відпрацьованих механізмів управління. Це призвело до переорієнтації туризму на виїзний, руйнування системи соціального туризму, важливих складових інфраструктури галузі. Реформування системи державного регулювання галузі висвітлило ряд проблем, що потребують вирішення. Це, насамперед, невідповідність чинної нормативно-правової бази потребам та тенденціям розвитку туристичної галузі. Незважаючи на прийняття нової редакції Закону України "Про туризм", який, безперечно, став кроком уперед, існує нагальна потреба в удосконаленні правового забезпечення галузі та приведення його у відповідність зі світовими стандартами. Крім того, перешкодою на шляху ефективного розвитку та інтеграції туристичної галузі стала відсутність протягом тривалого часу виваженої регіональної політики, що зумовило потребу у створенні структури державного регулювання туризму в Україні з урахуванням сучасних реалій та досвіду країн з високорозвинутою туристичною індустрією.

Досвід показує, що сучасне туристичне підприємництво функціонує в умовах неналежної нормативно-правової, методичної, організаційної та інформаційної підтримки з боку держави. Це особливо наочно спостерігається на рівні малих міст і сільських населених пунктів, у яких туризм може стати важливим чинником соціально-економічного та культурного розвитку завдяки забезпеченню зайнятості населення, розбудові міської інфраструктури, реконструкції та збереженню пам'яток тощо.

Основу нормативно-правового забезпечення сфери туризму й діяльності курортів становлять Закони України "Про туризм" та "Про курорти".

Крім того, діяльність у відповідних сферах регулюється Водним, Лісовим і Земельними кодексами України, Кодексом України про надра, Законами України "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про природно-заповідний фонд України", Постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів", "Про затвердження порядку створення і ведення Державного кадастру природних лікувальних ресурсів", національні стандарти "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Загальні вимоги", "Послуги туристичні. Засоби розміщення. Терміни та визначення" та "Послуги туристичні. Класифікація готелів" та іншими нормативно-правовими актами.

Закон України "Про курорти" передбачає створення Державного кадастру природних територій курортів України. Невиконання робіт з встановлення меж округів та зон санітарної охорони курортів унеможливлює розроблення й затвердження генеральних планів курортів, корегування містобудівної документації населених пунктів курортних територій. Негативним наслідком цього є систематичні порушення законодавства щодо використання земель курортного та рекреаційного призначення.

Концентрація промисловості та сільськогосподарського виробництва в межах курортних територій створює надмірне антропогенне навантаження. Внаслідок недофінансування протиерозійних та протизсувних

заходів руйнується частина прибережних територій та пляжів курортів.

Експлуатаційні запаси мінеральних вод становлять понад 64 тис. куб. метрів на добу, з яких використовується лише 8%.

Державний кадастр природних лікувальних ресурсів України не розроблено, недостатнім є державний контроль за їх раціональним використанням та охороною, дотриманням режимів зон санітарної охорони тощо. У цілому можна констатувати, що природні ресурси країни використовуються неефективно, існує загроза їх руйнування та знищення.

Однією з найважливіших проблем розвитку туристичної галузі України є відсутність суттєвої державної підтримки місцевих ініціатив щодо розвитку туризму. Проте зарубіжний досвід свідчить, що максимального ефекту в розвитку туризму можна досягти лише за умов співпраці органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадських і професійних організацій та підприємницьких структур.

Тобто проблематика державного регулювання туристичної галузі полягає у визначенні основних тенденцій розвитку міжнародного туризму та впровадженні відповідних кроків інтеграції України в міжнародний ринок туристичних послуг з урахуванням її реальних можливостей.

Актуальними залишаються питання створення нормативно-правової бази державного регулювання в галузі туризму, податкової політики, приватизації й акціонування, створення інвестиційних умов, що стимулюють приплив коштів в об'єкти туристичної індустрії на території України. Насамперед, це стосується готельних і курортно-лікувальних підприємств країни, які можна ефективно розвивати, створюючи нові робочі місця, популяризуючи культурні цінності, багатство флори й фауни, рекреаційний потенціал нашої країни [2].

Крім того, необхідно обумовити повноваження та участь держави в регулюванні туристичного ринку, оскільки саме вона формує основні умови функціонування суб'єктів туристичної діяльності як на національному, так і на міжнародному ринку.

Слід зазначити, що характерною ознакою вітчизняної туристичної галузі є витіснення з туристичного ринку соціального туризму як неконкурентоспроможного порівняно з комерційними видами туризму, зокрема виїзним. Серед інших гострих проблем туристичної галузі України необхідно особливо виділити такі:

- невідповідність наявної туристичної інфраструктури світовому рівню та сучасним вимогам споживачів туристичного ринку;
- низька якість туристичних послуг;
- відсутність сприятливого інвестиційного клімату, що зумовлює нерозвиненість соціальної інфраструктури;
- недостатній рівень кадрового забезпечення управління туристичною галуззю за кількісними та якісними параметрами;
- занадто складні порівняно із загальновизнаною міжнародною практикою візові, митні та прикордонні процедури;
- відомча підпорядкованість закладів розміщення, санаторно-курортних та рекреаційних закладів, що ускладнює стандартизацію туристичних послуг, підвищення їх якості та впровадження ефективних механізмів державного регулювання розвитку туристичної галузі тощо.

IV. Висновки

Отже, перед туристичною галуззю України стоїть багато проблем, які потребують розв'язання за допомогою вдосконалення системи та механізмів її державного регулювання. Як уже неодноразово зазначалося, розвиток туристичної галузі є надзвичайно актуальним для України. Унікальний комплекс історичних, культурних та природних пам'яток, значні рекреаційні можливості, які має наша держава, приваблюють дедалі більше туристів, у тому числі іноземних. Забезпечувати належну віддачу від цього потужного потенціалу, використовувати його для активного відпочинку та оздоровлення людей можна лише за умови чіткої організації туризму, впровадження ефективних механізмів державного регулювання галузі, залучення до неї досвідчених і кваліфікованих кадрів. Світовий досвід доводить необхідність забезпечення законодавчими та виконавчими органами зацікавленого підходу до розвитку туризму. Він має стати частиною загальнодержавної гуманітарної політики і пріоритетів, враховуватися при розгляді інших питань, які мають національне значення.

Література

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі Асамблеї Європейських регіонів від 04.12.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aer.org/fileadmin/useupload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_UKRAINE.pdf.
2. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Медиаполис. – 1996. – № 1–2. – С. 56–59.
3. Всесвітня туристична організація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.world-tourism.org.
4. Гуляев В.Г. Туризм: экономика и социальное развитие / В.Г. Гуляев. – М. : Финансы и статистика, 2003. – С. 342.
5. Рейтинг привабливості країн для туристів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=2304.

6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//www.ukrstat.gov.ua.

УДК 351.824.11

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Долгальова О.В.
доктор наук з державного управління, професор
Інститут економіки, менеджменту і права в будівництві Донбаської національної академії будівництва і архітектури

Annotation

The author examines characteristic features of grids economy, advantage of the managed market of electric power as the apeak-integrated monopoly before a competition market, determines the basic forms of electro-energy public administration in the article.

Анотація

У статті досліджено характерні особливості економіки енергосистем, переваги регульованого ринку електроенергії у вигляді вертикально-інтегрованої монополії перед конкурентним ринком, визначено основні форми державного управління електроенергетикою.

Ключові слова

Електроенергетика, державне регулювання, регульований ринок, конкуренція, природна монополія, електростанція.

I. Вступ

Докорінні перетворення в економічних відносинах, що відбуваються в Україні, радикально позначилися на розвитку енергетики, транспорту, комунального господарства та інших галузей, де домінують природні монополії. Процес передачі приватному сектору частини функцій держави відчувається тут досить суперечливо, непослідовно та супроводжується підвищенням ризиків для державного управління, бізнесу й громадянського суспільства. Поряд із цим на тлі євроінтеграційних прагнень державне регулювання функціонування природних монополій, якість надання ними населенню та іншим суб'єктам господарювання послуг мають відповідати чинним європейським стандартам щодо тарифної політики, рівня обслуговування, безпеки праці, охорони навколишнього середовища тощо. Усе зазначене зумовлює необхідність глибоких структурних змін в українській енергетичній галузі, зокрема в її найпотужнішому секторі – електроенергетиці. З огляду на її стратегічне значення мета реформування полягає у приведенні галузі у відповідність із загальнонаціональними інтересами, тобто забезпечення стійкого розвитку економіки й соціальної сфери країни.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити особливості державного регулювання електроенергетичної галузі України.

III. Результати

Особливості реформування електроенергетичної галузі в країнах з перехідною економікою досліджують такі вчені: С. Арінін, Г. Асланян, В. Барінов, Е. Волков, Д. Вольфберг, М. Воропай, В. Золотухін, Л. Єрьомін, Дж. Кейт, Г. Ковальов, В. Котлер, Дж. Макензі, Г. Мартиросян, С. Молодцов, а в Україні – В. Бар'яхтар, О. Бірюков, О. Біттнер, О. Бондаренко, Є. Борщук, М. Вірченко, В. Кухар, О. Кучеренко, С. Наливайченко, Г. Пальшин, І. Плачков, В. Саприкін, П. Середа, А. Чемерис, В. Шевченко, А. Шидловський, та ін.

Опрацюванням нових підходів до розвитку електроенергетики займалися В. Алєксєєв, Я. Гірняк, А. Дейнека, І. Діяк, Л. Дмитриченко, С. Зайцев, С. Кисельова, Г. Люта, Н. Майстренко, Е. Пермінов, М. Рустамов, А. Слободянюк, І. Чукаєва; розв'язанням проблем енергетичної безпеки й енергозбереження – О. Гудима, О. Золотарьова, Г. Козоріз, М. Ковалко, А. Криволапова, Б. Кузьменко, Ю. Шишенін; аналізом питань державного управління електроенергетикою – В. Бєлов, С. Сляднєв; залучення інвестицій в енергетичну сферу – О. Амельницька, В. Бушуєв, С. Влад, Ю. Землянський та ін.

Державне регулювання електроенергетичної сфери пов'язано, насамперед, зі специфікою її продукції. Наприклад, вона не має такої властивості, як накопичення і за рахунок цього задоволення попиту, що зростає. Відтак, і продаж електроенергії в умовах ринкового середовища має свої особливості. Найважливішими характерними особливостями економіки енергосистем, що зумовлені специфікою електроенергії як товару і які необхідно враховувати при організації ринку електроенергії, є таке:

– для виробництва цього товару потрібні, з одного боку, великі капіталовкладення (прозорі, науково обґрунтовані, чітко сплановані) на тривалий термін, а з іншого – раціонально прорахована необхідність його обсягів з урахуванням пер-

спективи розвитку та можливості реалізації в поточний період;

- електроенергія є гранично стандартизованим продуктом, що поставляється певною множиною виробників у загальні електричні мережі й миттєво споживається такою великою кількістю споживачів, тому надзвичайно важко з'ясувати конкретного виробника й конкретного споживача електроенергії, проте можна досить надійно контролювати обсяги її поставки до загальної мережі від кожного виробника та обсяги її споживання кожним споживачем;
- електроенергія, яку одержує споживач з енергосистеми, є товаром першої необхідності, і тільки в окремих випадках має інші товари-замінники. Через це споживачі залишаються надто чутливими до перебоїв в електропостачанні. Отже, енергосистема повинна мати необхідний запас надійності. Також слід відзначити, що можливі примусові відключення частини споживачів в умовах дефіциту електроенергії або аварії призводять до зниження споживання, але не попиту. Іншими словами, попит на ринку електроенергії не завжди дорівнює споживанню;
- виробники продукують і поставляють до загальної мережі електричну потужність точно відповідно до своїх зобов'язань, а всі споживачі сумарно споживають її відповідно до своїх зобов'язань. Проте на практиці внаслідок різних обставин виробники і споживачі часто припускаються відхилень від своїх зобов'язань, що спричиняє дисбаланс між постачанням і споживанням. На будь-якому іншому ринку такий короткочасний дисбаланс не призводить до втрати стійкості ринку, він легко ліквідовується за рахунок складських запасів або товарів-замінників. Важливим імпульсом дерегулювання електроенергетики в країнах Європейського Союзу стала директива Європарламенту (1998 р.), що спрямована на створення єдиного ринку електроенергії й приватизацію основних об'єктів електроенергетики в деяких країнах (наприклад, у Великобританії). Як наслідок, сьогодні вже декілька десятків країн перейшли (інші переходять) до дерегулювання й конкуренції на ринку електроенергії, що дає підстави для узагальнення основних недоліків і переваг регулювання ринку енергетики.

Регулювання є альтернативою конкурентному ціноутворенню. В ідеалі на регульованому ринку ціни повинні дорівнювати граничним витратам виробників у довготривалому періоді, крім того, виробники мають отримувати стимули для зниження своїх витрат. Проте жоден з методів ціноутворення, розроблених і випробуваних на практиці впродовж багаторічної історії регулювання ринків, не дає змоги одночасно досягти обох зазначених цілей. Пояснюється це, перш за все, тим, що встановлення цін (тарифів) є бюрократичним і трудомістким процесом, який потребує аналізу значних обсягів об'єктивної інформації про ринок і витрат виробників, у зв'язку із чим ціни (тарифи) не можуть переглядатися досить часто. Отже, ціни (тарифи) мають залишатись незмінними на певний, досить тривалий час. При цьому, якщо їх встановлено на основі витрат виробника, то з тією або іншою мірою точності виробник компенсує всі свої витрати довготривалого періоду, включаючи дохід на інвестований капітал і прибуток. Але при цьому він позбавляється стимулів мінімізації своїх витрат, наприклад, за рахунок вдосконалення технології, оскільки в наступному періоді це неминуче призведе до зниження ціни (тарифів) на його продукцію. Мінімізація витрат не дасть йому очікуваного прибутку (як це було б в умовах конкурентного ринку), а тільки здешевить його продукцію для споживачів. Оскільки виробник не зацікавлений в інноваціях, то галузь не може розвиватися так динамічно, як могла б.

У зв'язку із цим більш прийнятним є встановлення цін (тарифів) у вигляді цінової межі, на основі якої-небудь формули, що враховує інфляцію та науково-технічні прогнози. У цьому разі у виробника з'являється стимул мінімізації своїх витрат, оскільки вся економія від зниження витрат належатиме йому. Проте для того, щоб виробник встиг скористатися результатами інновацій, термін дії тарифів повинен бути достатньо тривалим – не менше ніж 5 років. Іншою умовою ціноутворення на основі цінової межі є встановлення ціни (тарифу) на такому рівні, щоб добросовісний і ініціативний виробник не збанкрутував. Проте точно прогнозувати на багато років уперед розвиток процесів, що впливають на витрати виробників, – надто складна справа, тому ціни (тарифи) за такого підходу часто виявляються завищеними й не відображають граничних витрат.

Отже, жоден з основних підходів до ціноутворення не може порівнятися за своєю ефективністю із ціноутворенням на конкурентному ринку. Водночас регульований ринок електроенергії у вигляді вертикально-інтегрованої монополії має ряд переваг перед конкурентним ринком:

- можливість легко вирішувати такі завдання державної політики, як субсидіювання менш розвинених територій і галузей економіки, зниження тарифів для малозабезпечених верств населення, використання нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії (вирішення цих за-

вдань можливе і на ліберальних ринках, але при цьому виникають значні труднощі);

- можливість присутності на ринку великих і дуже великих щодо пікового навантаження енергосистеми виробників, що на конкурентному ринку неприйнятне внаслідок їх підпорядкованості ринковій "владі"; повне використання позитивного ефекту масштабу виробництва; можливість залучення дешевших кредитів та інвестицій, оскільки ризики для інвесторів на монопольному ринку є меншими, ніж на конкурентному; якнайкращі можливості для оптимізації режимів електростанцій і, відповідно, змінних витрат виробництва; вища надійність енергосистеми внаслідок централізації вирішення питань оперативного управління, експлуатації й розвитку [1].

Необхідно також відзначити, що переваги конкурентного ціноутворення повністю можуть виявитися тільки на ринках досконалої або абсолютної конкуренції, тоді як на практиці більшість ринків, у тому числі ринки електроенергії, такими не є. Досвід лібералізації ринків електроенергії в різних країнах також неоднозначний, є успішні приклади, але є й відверто невдалі [2].

Тому на підставі зазначеного можна зробити два основних висновки:

- лібералізація може бути ефективною на тих ринках електроенергії, де забезпечується достатній рівень конкуренції, тобто є багато середніх і дрібних щодо навантаження енергосистеми виробників та відсутні великі виробники, які мають "владну силу";
- перед переходом до конкуренції необхідно ретельно проаналізувати передумови й наслідки цього процесу.

Проте в будь-якому разі державне регулювання розвитку електроенергетичної галузі є актуальним і залишиться таким, принаймні в найближчій перспективі, хоча можливі інші форми регулювання, які залежать від типу економіки (планова чи ринкова), виду власності (державна чи приватна) і рівня дерегулювання ринку (монополія чи конкуренція). Виходячи із цього, визначаються три основних форми державного управління електроенергетикою [4]:

1. Пряме державне управління галуззю. При цій формі держава володіє й через свої органи (наприклад, міністерство) безпосередньо керує і галуззю, і підприємствами, які до неї входять. Обсяг виробництва та поставок, цінова й інвестиційна політика, фінансові показники, напрями використання прибутку – всі найважливіші для підприємств рішення приймає держава. Інвестиції здійснюються, як правило, централізовано за рахунок державних асигнувань. Оскільки для держави ефективність саме цієї галузі не обов'язково є головним пріоритетом, то ухвалені рішення не завжди відповідають її інтересам. Така форма управління галуззю мала місце в СРСР, а також діє зараз у деяких країнах (наприклад, у Китаї).

2. Державне управління галуззю через державну корпорацію. При цій формі управління держава, володіючи галуззю, керує нею не безпосередньо, а через спеціально створену державну корпорацію (компанію). Ціни на електроенергію, як правило, встановлюються державним регуляторним органом. Головна відмінність цієї форми управління від попередньої полягає в тому, що корпорація, виконуючи волю держави й діючи в її інтересах, при цьому має певну самостійність щодо ухвалення рішень, спрямованих на підвищення ефективності та отримання прибутку.

3. Державне регулювання й нагляд за функціонуванням галузі. Ця форма застосовується, якщо всі підприємства галузі або їх частина перебувають у приватній власності. Підприємства галузі є максимально самостійними в прийнятті рішень, а держава здійснює регулювання за допомогою ліцензування, контролю за виконанням монополістами законодавства, нагляду за безпекою праці тощо. Саме ця форма державного регулювання є основною на ринках електроенергії, що лібералізуються, і саме вона найбільше відповідає ринковим умовам.

Можна наполягати, що державне регулювання й нагляд за електроенергетикою зазвичай полягає в ліцензуванні, регулюванні цін (тарифів), нагляді за надійністю та безпекою виробництва, передачею, розподілом і споживанням електроенергії, у встановленні загальнообов'язкових правил виробництва, передачі, розподілу і споживання електричної й теплової енергії, а також у контролі за безпекою будівництва електроенергетичних установок та їх експлуатації.

Структура державного регулювання електроенергетикою в різних країнах відрізняється значною конфігурацією органів управління. Проте в разі застосування механізмів демонополізації галузі, зважаючи на важливі економічні й соціальні наслідки реформ в електроенергетиці, як правило, створюється незалежний орган, відповідальний за реформи та нормальне функціонування ринку.

Не випадково більшість країн, що пройшли шлях демонополізації електроенергетики, визнають за необхідне доручити керівництво реформами й нагляд за функціонуванням ринку незалежним агентствам (FERC у США, OFGEM – в Англії та Уельсі, Національна енергетична адміністрація – у Швеції й Чилі тощо), сфера діяльності яких і функції визначаються по-різному, але їм притаманне загальне – незалежність як ор-

ганів державного управління при ухваленні рішень щодо підвищення ефективності та розвитку ринку, виходячи з інтересів галузі й економіки країни в цілому.

Ринок електроенергії має два рівні – оптовий і роздрібний. Найважливішим є оптовий ринок, оскільки саме тут в основному формується конкурентна ціна на електроенергію, саме тут централізовано відбувається збалансування енергосистеми, управління перевантаженнями, надання системних і допоміжних послуг. Оптовий ринок є складнішим і з погляду його організації, оскільки дає змогу використовувати різні методи й форми оптової торгівлі електроенергією, управління ринком.

Перехід від монопольного ринку, коли одна вертикально-інтегрована компанія (ВІК) монопольно здійснює виробництво, передачу, розподіл і постачання електроенергії, до конкурентного ринку можливий різними шляхами й у різних варіантах. Перехід до конкуренції можна здійснювати поетапно: спочатку – на оптовому, а потім – і на роздрібному ринку. Проте конкурентні умови на ринку електроенергії мають створюватись у сферах виробництва й постачання, а сфери передачі та розподілу електроенергії в будь-якому разі повинні залишатися монопольними й регулюватися державою.

З урахуванням зазначеного можна стверджувати, що конкуренція на ринку електроенергії в межах електричних мереж певної ВІК може виступати в таких основних формах (у порядку зростання рівня конкуренції):

- конкуренція між незалежними виробниками електроенергії (НВЕ) за право її продажу існуючій монопольній вертикально-інтегрованій компанії (ВІК);
- конкуренція між НВЕ (чи будь-якими третіми особами) і ВІК за право постачання електроенергії енергозабезпечуючим компаніям і великим споживачам з вільним (або відкритим) доступом НВЕ (будь-яких третіх осіб) до передавальних мереж ВІК;
- усі електростанції ВІК мають статус незалежних виробників електроенергії і конкурують з іншими НВЕ за право продажу електроенергії єдиному покупцю – спеціальному закупівельному агентству, при цьому з вільним доступом до передавальних мереж;
- конкурентний оптовий ринок;
- конкурентні оптовий і роздрібний ринки.

У деяких випадках реструктуризація галузі не потрібна, вона може залишатися вертикально-інтегрованою. В інших – галузь потребує реструктуризації шляхом виведення виробників електроенергії зі складу ВІК. Але завжди ринок працює в умовах неповної (чи обмеженої) конкуренції. І лише за умови повної конкуренції необхідна повна реструктуризація галузі шляхом дезінтеграції монополіста на окремі компанії з виробництва, передачі та розподілу електроенергії.

Отже, в електроенергетиці можливі чотири основні моделі структуризації галузі [3]:

Модель 1: ВІК, яка за необхідності закуповує електроенергію в НВЕ та конкурує з ними за право постачання електроенергії. Різновидом моделі є така структура галузі, за якої одна компанія монопольно виробляє електроенергію й передає її по високовольтних електричних мережах, а інші компанії, яким належать мережі середньої та низької напруги, монопольно поставляють електроенергію усім споживачам на території обслуговування. При цьому розподільчі компанії можуть купувати електроенергію тільки в єдиної компанії виробника й постачальника в одній особі.

Модель 2: усі електростанції галузі – незалежні виробники й конкурують між собою та іншими НВЕ за право продажу електроенергії єдиному покупцю – спеціальному закупівельному агентству, який є монополістом у закупівлі та постачанні електроенергії всім споживачам.

Модель 3: усі електростанції галузі – незалежні виробники й конкурують між собою та іншими НВЕ за право продажу електроенергії оптовим покупцям: енергозабезпечувальним компаніям і великим споживачам. Енергозабезпечувальні компанії є монополістами з поставки електроенергії “своїм” роздрібним споживачам, які позбавлені можливості вибору іншого постачальника. Модель передбачає вільний доступ до передавальних мереж, конкуренцію на оптовому ринку і її відсутність на роздрібному ринку.

Модель 4: усі електростанції галузі – незалежні виробники й конкурують між собою та іншими НВЕ за право продажу електроенергії будь-яким покупцям як на оптовому, так і на роздрібному ринках. Іншими словами, усі споживачі вільні у виборі постачальників і навпаки. Модель передбачає вільний доступ як до передавальних, так і до розподільчих мереж, а також конкуренцію на оптовому та роздрібному ринках.

IV. Висновки

Можна запропонувати три основні форми державного впливу на розвиток електроенергетики: пряме державне управління; державне управління через державну корпорацію; державне регулювання й нагляд за функціонуванням галузі. Проте саме остання форма державного впливу є основою ринку електроенергії, що лібералізується, і саме вона найбільше відповідає умовам ринкової економіки.

Першим кроком у реформуванні природних монополій електроенергетичної галузі в Україні має стати перехід від практично чис-

того монополізму й недосконалої конкуренції, що переважно зумовлено наслідками директивно-планової економіки, до монополістичної конкуренції. У цьому разі економічні суб'єкти хоч і матимуть певну перевагу щодо встановлення цін на свої товари, так чи інакше вони стикатимуться з конкуренцією з боку інших суб'єктів, які входять до галузі, або вже існуючих продавців.

Література

1. Золотухин В.Г. О реструктуризации российской электроэнергетики как естественной монополии / В.Г. Золотухин // Энергия. – 1999. – № 6. – С. 8–13.
2. Котлер В.Р. Некоторые особенности развития электроэнергетики в различных регионах мира / В.Р. Котлер // Электрические станции. – 1998. – № 7. – С. 67–70.
3. Экономические проблемы обеспечения энергетической безопасности : сборник / Укр. дом экон. и науч.-техн. знаний о-ва "Знание" Украины и др. – К., 1997. – Ч. 1 / редкол.: И.В. Недин (отв. ред.). – 1997. – 137 с.; Ч. 2. – 47 с.
4. Garvey, Gerald Energy, ecology, economy. – New York ; London : Norton, 1972. – 235 p.

УДК 35.077.6

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ

Єрошкіна О.О.
асистент
Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка

Annotation

In the article an attempt of investigation of approaches, criteria of rating regions as depressed, typology of the depressed regions and offer of the mechanism of state support of regional development of the depressed territories for Ukraine is done.

Анотація

У статті зроблено спробу дослідити підходи, критерії віднесення регіонів до депресивних, типологізацію депресивних регіонів та запропонувати механізм державної підтримки регіонального розвитку депресивних територій для України.

Ключові слова

Депресивні регіони, типологізація, соціально-економічний розвиток регіону, валовий регіональний продукт.

І. Вступ

Якщо нехтувати необхідністю забезпечення балансу між застосуванням загальних для всіх регіонів і спеціальних, диференційованих з урахуванням їх індивідуальних особливостей інструментів державної підтримки, то тенденції регіонального розвитку будуть характеризуватися наростанням територіальної диференціації. Причому, відповідно до прогнозів, це відбуватиметься через посилення відриву невеликої частини регіонів з відносно високим рівнем розвитку й відставання регіонів з низьким і вкрай низьким рівнем розвитку, тобто за вкрай негативним сценарієм.

Актуальність питання зумовлена тим, що основне завдання державного регулювання розвитку регіонів не вичерпується забезпеченням умов для орієнтації економіки на перебудову структури й поступове зростання виробництва, досягнення соціального та екологічного благополуччя й прогресу. Глибинний зміст такої поширеної точки зору полягає в максимальному обмеженні ролі держави в економіці формуванням правил гри для бізнесу. Справді, зі створенням умов для розвитку економіки, насамперед, асоціюються такі регуляторні впливи, як формування ефективних державних інститутів, включаючи розроблення якісного законодавства й боротьбу з корупцією, створення сучасної регіональної виробничої та ринкової інфраструктури. Тим часом роль держави в забезпеченні ефективного регіонального розвитку значно ширша, особливо щодо депресивних регіонів.

У ході дослідження було узагальнено розробки видатних учених М. Барановського, В. Василенка, Ф. Заставного, В. Коломійчука, В. Лексіна, Г. Саймона, С. Смирнова, А. Швєцова.

На сьогодні не створено загальноприйнятої класифікації регіонів, навіть з принципових питань трактування окремих базових понять, таких, наприклад, як "депресивний регіон", позиції провідних учених, які займаються регіональною проблематикою, не узгоджені. У багатьох дослідженнях відстоюється точка зору про те, що обов'язковим критерієм депресивності регіону є неможливість самостійного подолання кризи, необхідність цілеспрямованої підтримки з боку держави.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є дослідження підходів, критеріїв віднесення регіонів до депресив-

них, типології депресивних регіонів та запропонування механізму державної підтримки регіонального розвитку депресивних територій для України.

ІІІ. Результати

Досить спірні підходи, відповідно до яких критерієм віднесення регіонів до депресивних вважаються наявність темпів спаду виробництва, зниження рівня життя, наростання негативних тенденцій у сфері зайнятості, що перевищують і загальноукраїнські, і макрорегіональні [3, с. 49]. На нашу думку, депресивними можуть бути ті регіони, у яких відбувається погіршення соціально-економічного становища (у тому разі, якщо всі показники соціально-економічного розвитку перебувають на стабільно низькому рівні), і навіть ті регіони, у яких спостерігається певне зростання валового регіонального продукту, реальних доходів населення тощо. Остання ситуація може складатися, коли економіка відсталого регіону зростає повільнішими темпами, ніж у цілому в країні. У цьому разі ступінь депресивності стану економіки й соціальної сфери в такому регіоні характеризується глибоким відставанням від середньодержавного рівня економічного розвитку.

На наш погляд, більш "інноваційним" є ранжирування регіонів за інтегральним показником рівня їх розвитку. Це створює об'єктивні передумови для відповідної типології з позицій вироблення науково обґрунтованих підходів до регіональної політики держави. Один з них полягає в тому, щоб під депресивними розуміти регіони, інтегральний показник рівня розвитку яких не перевищує 50% середньоукраїнського. При розробленні методики визначення такого показника враховувалося, що, наприклад, у методиці порівняльного оцінювання розвитку регіонів в Україні не відображено такі показники, як середня тривалість життя та рівень розвитку, практично не враховано стан навколишнього середовища.

Перелік показників, які необхідно застосовувати, включає характеристики валового регіонального продукту (ВРП) на душу населення в регіоні, обсягу інвестицій, роздрібного товарообігу та платних послуг, частку населення з доходами нижче від прожиткового мінімуму, зведені показники рівнів розвитку соціальної інфраструктури, стану навколишнього середовища та тривалості життя населення регіону. Кожен з показників при проведенні конкретних розрахунків має враховуватися не за абсолютною величиною, а по відношенню до середньоукраїнського показника.

Саме цей прийом забезпечує порівнянність одержуваних інтегральних оцінок, дає змогу вписати одержувані результати в таку типологію депресивних регіонів:

- спокійно депресивні: фактичний (на дату останнього визначення) інтегральний показник рівня розвитку перебуває в діапазоні 0,3...0,5; позитивна динаміка валового регіонального продукту протягом трьох останніх років (темпи зростання регіонального ВРП випереджають середньоукраїнські показники);
- з депресією, що підсилюється: інтегральний показник рівня розвитку в діапазоні 0,3...0,5; негативна динаміка ВРП протягом трьох останніх років;
- глибоко депресивні (відсталі): інтегральний показник рівня розвитку менше ніж 30% середнього по Україні [1, с. 123].

Особливу складність становить виявлення інтегральної характеристики рівня розвитку регіону. Запропонована методика полягає в урахуванні динаміки зміни ключових оціночних показників, адаптації їх переліку до особливостей сучасного етапу трансформації вітчизняної економіки й інтеграції до методики показників, що відображають якість життя населення на розглянутій території.

Характерно, що, незважаючи на позиціювання регіонів з депресією, яка посилюється, в одній підгрупі, причини подібного стану, ідентифіковані аналізом, істотно відрізняються. Тому навіть попередня оцінка соціально-економічних перспектив їх розвитку свідчить про недоцільність орієнтації на використання єдиних (універсальних) механізмів подолання депресивного стану.

У загальному вигляді можна констатувати, що метою державного регулювання регіонального розвитку є забезпечення зниження регіональних розходжень в індексі розвитку людського потенціалу на тлі формування тенденції зростання зазначеного індексу для країни в цілому [2, с. 72].

Для досягнення цієї мети передбачено: реалізацію державних цільових програм піднесення економіки депресивних регіонів, створення вільних економічних зон, удосконалення бюджетного процесу шляхом формування діючих стимулів до збільшення бази оподаткування безпосередньо на територіях тощо. Скорочення розбіжностей у розвитку може бути досягнуто винятково за рахунок більш динамічного розвитку слабких регіонів порівняно із сильними, самодостатніми. Це можливо лише шляхом проведення цілеспрямованої державної політики, що передбачає забезпечення випереджального зростання інвестиційної активності в тих регіонах, самостійний розвиток яких з тих чи інших причин ускладнений. Потрібен диференційований, а не універсальний підхід до регулювання регіонального розвитку.

Одним зі змістовних напрямів планування розвитку депресивних регіонів може стати сприяння формуванню так званих кластерів майбутнього економічного піднесення.

Під ними, як правило, розуміють сконцентровані за географічною ознакою групи промислових компаній і пов'язані з ними організації (фінансові, торговельні, дослідницькі та ін.), що характеризуються спільністю економічних інтересів і взаємодоповнюють одне одного. Ця теорія перетинається з теорією формування територіально-виробничих комплексів, що була розроблена провідними радянськими економістами.

Як показав аналіз, формування кластерів економічного піднесення в депресивних регіонах – украй важкий процес. Якщо навіть вони мають у своєму розпорядженні об'єктивні передумови для розвитку певної базової галузі, то галузі, що підтримують розвиток кластера та багато в чому визначають його інноваційну наповненість, або відсутні, або перебувають у занепаді. Ця обставина визначає ключову роль міжрегіональної економічної інтеграції в піднесенні економіки депресивних регіонів. Галузі, здатні дати імпульс їх соціально-економічному розвитку, слід розглядати не як основу для формування кластера, а як елемент потужнішого кластера, що формується на міжрегіональній основі, можливо, під патронажем держави. У цьому змісті доцільно ввести в обіг поняття "галузі, афілійовані з кластером". Під ними маються на увазі ті пріоритетні галузі економіки депресивних регіонів, які за допомогою науково обґрунтованого інструментарію регулювання регіонального розвитку можуть бути інтегровані в міжрегіональний кластер, що володіє типовими для кластерів конкурентними перевагами.

Ключовими елементами механізму державного регулювання розвитку економіки депресивних регіонів можуть і повинні стати зміна традиційних підходів до формування міжбюджетних відносин та розроблення нових механізмів стимулювання інвестиційної активності. Сучасний стан міжбюджетних відносин, поряд з глибокими галузевими й регіональними структурними диспропорціями; наявністю високих адміністративних бар'єрів підприємницької діяльності; низькою якістю податкового регулювання; високим рівнем зношування основних фондів; нерозвиненістю фінансової системи є серйозними перешкодами на шляху підвищення конкурентоспроможності регіональних економік, оскільки вони ніяк не сприяють створенню належних стимулів для регіональної та місцевої влади до забезпечення ефективного управління регіональними бюджетами й проведенню політики стимулювання інвестиційної активності підприємств.

Підвищення рівня самостійності регіонів у плануванні бюджетних доходів і проведенні раціональної економічної політики пов'язано з відмовою від розщеплення податкової бази між бюджетами різних рівнів на користь законодавчого закріплення податкових виплат.

Упровадження в міжбюджетні відносини принципу бюджетної автономії, суть якого полягає в тому, що державні податки повинні повністю надходити до державного бюджету, регіональні – тільки до регіональних, місцеві – лише до бюджетів міст, визнається доцільним і на офіційному рівні.

Один з можливих підходів до усунення конфлікту податкових інтересів між державним і регіональними бюджетами полягає в закріпленні за податком на додану вартість статусу державного, а на прибуток – регіонального. Тоді органи влади на місцях, сприяючи зростанню власної податкової бази (збільшенню прибутку), будуть сприяти й зміцненню податкової бази державного бюджету (тобто зростанню доданої вартості). Наприклад, будь-який інвестиційний проект, спрямований на зниження матеріалоємності виробництва й зростання, що забезпечує прибуток, неминуче приводить до збільшення частки доданої вартості в структурі ціни реалізації продукції. Зворотне розкріплення податків (ПДВ – регіональний статус; на прибуток – державний) не можна визнати раціональним, оскільки прибуток є частиною доданої вартості й відправлення відповідного податку на верхній рівень бюджетної системи не має логічного пояснення.

Подібний розподіл податків між різними рівнями бюджетної системи може сприяти підвищенню ефективності застосування регіональних інвестиційних пільг по податку на прибуток, які надаються не авансом, а з урахуванням досягнутої ефективності інвестування. Ідея відповідного механізму державного регулювання полягає у відшкодуванні з регіонального бюджету розвитку підприємству частини сплаченого податку на приріст прибутку, отриманий за рахунок зростання ефективності виробництва.

IV. Висновки

Розглянутий механізм державного регулювання означає використання регресивної шкали оподаткування поточних доходів ефективно працюючих суб'єктів ринку, з одного боку, створює додаткові стимули пожвавлення їх інвестиційної активності, а з іншого – сприяє запуску механізму "інвестиційного мультиплікатора" за рахунок переливання інвестиційного попиту по ланцюгах міжгалузевих взаємодій. Застосування подібного інструментарію означає практичну реалізацію принципу: підприємство може заробити право на зниження податкового тягаря, а держава повинна йому в цьому допомогти.

Важливо відзначити, що вирішення проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин має бути комплексним. Реалізації принципу бюджетної автономії тут явно недостатньо.

Необхідні додаткові стимулювальні впливи при розподілі податкових повноважень у поєднанні з істотним корегуванням трансферної політики в напрямі використання частини ресурсів на реалізацію пріоритетних проектів розвитку економіки регіонів.

У зв'язку із цим можливе включення до складу фондів підтримки регіонів спеціального Фонду субсидій на регіональний розвиток. Його відмітною рисою могло б стати часткове фінансування з державного й регіональних бюджетів з використанням на здійснення пріоритетних інвестиційних проектів соціального, екологічного й інфраструктурного призначення в регіонах. Однак, якщо проблема наповнення Фонду субсидій на регіональний розвиток з боку державного центру не виглядає нерозв'язною, то фінансування регіональної частки цього фонду, тим більше депресивними регіонами, може викликати серйозні труднощі. Для їх подолання видається доцільним використання методу розподілу податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи.

Зміст підходу полягає в стимулюванні регіональних органів влади до забезпечення приросту бази оподаткування за державними податками на підлеглій їм території. Очевидно, що відповідні збільшення можуть бути досягнуті, насамперед, за рахунок здійснення науково обґрунтованої регіональної інвестиційної політики. У розглянутому випадку діє правило: що ефективніша економічна політика, яка проводиться регіональними органами влади, що вищі темпи приросту ВРП і податкової бази, то менша частина цих збільшень підлягає вилученню до державного бюджету. Такий алгоритм містить дієві стимули для розкриття регіонального економічного потенціалу і, як це не парадоксально, сприяє збільшенню дохідної бази не тільки регіональних, а й державного бюджету (за рахунок мультиплікативного ефекту).

Інший аспект стимулювання інвестиційної активності в регіонах полягає в удосконаленні інвестиційного законодавства. Аналіз інвестиційного законодавства депресивних регіонів свідчить про те, що більшість передбачених ними інвестиційних механізмів практично повністю запозичена з інвестиційного законодавства регіонів, що мають мінімальний законодавчий ризик. Саме тому законодавчі акти у своїй значній частині непрацездатні через недостатнє ресурсне забезпечення й відсутність належної уваги до формування інституціональних та інфраструктурних передумов пожвавлення інвестиційної активності.

Привертає увагу стандартний набір механізмів державної підтримки інвестиційної діяльності: субсидування процентних ставок за інвестиційними кредитами, надання пільг по податках, які відраховуються до регіональних бюджетів, змішане державно-комерційне фінансування пріоритетних інвестиційних проектів, надання гарантій приватним інвесторам тощо.

Водночас, на відміну від досить поширених підходів, що виражаються в акценті на державну підтримку інноваційно-ефективних проектів, вважаємо, що саме ці проекти найменше потребують такої підтримки. Справді, якщо необхідний обсяг фінансування не перевищує 1 млн дол., а строк окупності – менше ніж два роки, то підприємство – ініціатор проекту може розробити бізнес-план, що відповідає сучасним вимогам, й одержати для здійснення проекту кредит у комерційному банку. У найбільших українських банках подібні проекти з настільки незначним обсягом фінансування реалізуються в рамках програм розвитку малого й середнього бізнесу. З огляду на те, що ці підприємства, як правило, не мають ліквідної застави й не здатні сформувати адекватне забезпечення привабливого кредиту, найраціональнішою формою підтримки вузького спектра найбільш значущих проектів з розглянутими граничними умовами за обсягами фінансування й строками окупності може бути надання інвесторам часткових гарантій.

Субсидування процентних ставок за інвестиційними кредитами доцільно застосовувати при реалізації інноваційно-пріоритетних проектів (обсяги фінансування – не більше ніж 2,5 млн дол.) і строком окупності не більше п'яти років. Обов'язкова умова застосування цієї форми державної підтримки – глибоке пророблення плану маркетингу й наявність гарантій збуту виробленої продукції (наприклад, у формі укладених договорів з потенційними покупцями, підтверджених гарантією банку, що обслуговує покупця). Технологія субсидування процентних ставок за кредитами може ефективно застосовуватися в комбінації з такими методами стимулювання, як надання інвестиційних податкових кредитів або часткових державних гарантій.

За проектами, що потребують порівняно більших розмірів капітальних вкладень, простого субсидування процентних ставок за банківськими кредитами або надання державних гарантій може виявитися недостатньо. І справа тут не у відсутності в банків довгострокових і дешевих пасивів, хоча така причина також досить істотна. Інвестиційні ресурси в обсязі 10–20 млн дол. можуть бути знайдені майже будь-яким українським банком, що входить до першої сотні найбільших. Проблема у відсутності прецеденту ефективної реалізації подібних проектів у депресивних регіонах протягом періоду економічних реформ. У цих умовах найкраща організація змішаного (часткового) дер-

жавно-комерційного фінансування проекту шляхом придбання уповноваженим органом регіонального управління пакета акцій з одночасним наданням інвесторові часткових гарантій повернення вкладених коштів у разі зриву проекту не з його провини.

Що ж стосується державної підтримки проектів регіональної інвестиційної програми, як правило, фінансованих виключно з бюджетних фондів, то якщо такі проекти пов'язані з розвитком інфраструктурних об'єктів, можуть бути використані механізми залучення приватного капіталу. Зокрема, не виключене застосування комбінованого методу, що передбачає надання інфраструктурних концесій приватним інвесторам, доповнене субсидуванням процентних ставок за залученими кредитами і частковими державними гарантіями.

Література

1. Игнатов В.Г. Регионоведение и управление / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – М. : Тесса, 2000. – 416 с.
2. Коломійчук В.С. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону / В.С. Коломійчук, Л.Т. Шевчук, С.Л. Шульц. – Тернопіль, 2002. – С. 71–72.
3. Трансформація структури господарства України. Регіональний аспект / [за ред. Г.В. Балабанова, В.П. Нагірної, О.М. Нижник]. – К., 2003. – 341 с.

УДК 351.77

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НЕПРАЦЕЗДАТНОГО ВІКУ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Кряж М.С.
аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Problem of rendering pharmaceutical aid for people of pensionable age is considered. Cardinal problems of the reforming of medical provision system are identified.

Анотація

Розглянуто проблеми надання фармацевтичної допомоги особам пенсійного віку. Визначено основні проблеми на шляху реформування системи лікарського забезпечення.

Ключові слова

Лікарське забезпечення, пільгові категорії, соціальна аптека.

І. Вступ

Стаття 1 Конституції проголошує Україну соціальною державою. Світовий досвід свідчить про те, що конституційно проголошують себе соціальними ті держави, які не тільки зобов'язуються гармонізувати інтереси особистостей, соціальних груп і всього суспільства, виключити їх антагоністичне протиставлення та підкорення одне одному, а й виявляють політичну волю щодо послідовного втілення в життя цих зобов'язань. Головним атрибутом соціальної держави є реальна відсутність бідних, а не декларативне проголошення допомоги соціально вразливим верствам. При цьому добробут забезпечується не тільки й не стільки перерозподілом власності одних на користь інших, скільки стимулюванням і забезпеченням активної та ініціативної діяльності всіх громадян.

У часи трансформаційних перетворень, що відбуваються в нашій державі, об'єктивно зростає увага до соціальної складової реформ, їх наближеності до кожного громадянина. Аналізуючи перетворення, що тривають в Україні, особливу увагу наукове товариство, громадськість, кожна пересічна особа приділяють саме тим новаціям, які можуть безпосередньо позначитися на добробуті, соціальній захищенності, зрештою, особистому здоров'ї. Однією з таких сфер є галузь охорони здоров'я, розвиток якої є пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України. Її невід'ємною складовою є забезпечення населення держави високоякісними доступними лікарськими засобами. Саме доступність ліків зумовлює доступність системи охорони здоров'я для населення й має дві складові: фізичну доступність, тобто кількість пропозицій у якісному та асортиментному вираженні, та економічну, яка визначається фінансовими можливостями використання фізичної доступності ліків [15].

На сьогодні найактуальнішими є такі проблеми забезпечення лікарськими засобами: значна частина потреб фінансується за рахунок пацієнтів, споживачів ліків; витрати з дежавного та місцевих бюджетів на охорону здоров'я є недостатніми; поширеним є самолікування, що спричинено нестачею коштів у хворих; система безкоштовного забезпечення фінансується не в повному обсязі; українські виробники лікарських препаратів не витримують конкуренції ціни та якості з ліками зарубіжного походження.

Над розробленням цієї теми плідно працюють фахівці з державного управління, медици-

ни, фармації: Д. Карамишев, А. Котвицька, З. Надюк, А. Немченко, Г. Панфілова, В. Хоменко та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз основних проблем, що ускладнюють доступність медикаментів для осіб непрацездатного віку, які мають право на відповідні медико-реабілітаційні пільги та викладення механізмів підвищення ефективності діючої системи лікарського забезпечення. Предметом розгляду є лікарське забезпечення пенсіонерів, кількість яких у нашій країні зростає як в абсолютному, так і у відносному до працездатного населення вимірах. Саме на них спрямовано реалізацію одного з положень Концепції розвитку охорони здоров'я щодо збереження та зміцнення здоров'я населення, продовження періоду активного довголіття і тривалості життя людей [2].

III. Результати

За даними Держкомстату України, станом на 2008 р. у країні нараховувалося 13,8 млн пенсіонерів. Зрозуміло, що не всі з них є одночасно й особами власне пенсійного віку, адже до цієї кількості включені громадяни, які отримують пенсії по інвалідності, у зв'язку із втратою годувальника, судді у відставці тощо. Також у контексті цього питання ми свідомо виводимо за межі проблемного поля ті категорії пенсіонерів, розмір пенсій яких є помітно більшим, ніж середньостатистичні 750–790 грн, що, у свою чергу, дає їм змогу розраховувати на гідне існування, перш за все, у матеріальному розумінні.

Е. Лібанова визначає такі чинники, що зумовлюють низький рівень матеріального забезпечення пенсіонерів: низькі зарплати, високий рівень безробіття та тінізації економіки, високе демоекономічне навантаження (співвідношення чисельності осіб пенсійного та працездатного віку) і внаслідок цього – низький коефіцієнт заміщення зарплати пенсією. Пенсія вже давно перестала бути основним джерелом доходів цієї категорії населення. Таким чином, існуюча в Україні система пенсійного забезпечення не захищає пенсіонерів від бідності [9].

Проблема загострюється не тільки суб'єктивними, а й об'єктивними чинниками – значною кількістю захворювань серед цієї вікової групи. Так, за результатами соціологічних опитувань, найвища частка хронічних хворих або осіб, які мають проблеми зі здоров'ям, спостерігалася серед жінок та чоловіків непрацездатного віку (відповідно 75 та 66%) [14]. Саме серед старших статевовікових груп є більш поширеними такі хронічні захворювання, як гіпертонія, серцеві захворювання, артроз, артрит, діабет, катаракта тощо.

Відомо, що витрати на медичне обслуговування зростають пропорційно віку. Одночасно існує певний медичний парадокс, який показує переваги довгожительства. Зокрема, британськими фахівцями підраховано, що медичні витрати за останні два роки життя для людей, які вмирали в 67 років, були утричі вищими, ніж дворічні медичні витрати за останні роки життя тих, хто вмирав у 90 років. Це пояснюється тим, що закінчення життя до 70 років пов'язано зазвичай з хронічними хворобами, такими як склероз, рак, діабет, остеопороз, інсульти тощо, тоді як люди, які доживають до 90 років, вирізняються зазвичай міцним здоров'ям і не страждають на дорогі для медицини хронічні захворювання [10].

Отже, доречним є проведення моніторингу соціально-економічного становища споживачів пільгових ліків, який дасть змогу ґрунтовно проаналізувати їх потреби та пріоритети, пов'язані з лікарським забезпеченням, реальні можливості їх задоволення. Зокрема, необхідно враховувати не тільки вік, а й сімейний стан, рід занять, рівень доходів. Адже маючи аналогічні щомісячні доходи один пільговик може вважати себе забезпеченним, інший – бідним, що неодмінно впливає на структуру витрат людини. Тим більше, що переважна більшість пільговиків – це пенсіонери, які не працюють.

Ряд нормативно-правових актів містить прямі вказівки на необхідність при розподілі лікарських засобів, закуплених за рахунок коштів державного бюджету, надавати пріоритет пільговим категоріям населення. Керівники кожного регіону ще у 2004 р. повинні були розробити перелік життєво необхідних ліків для мінімального забезпечення населення та забезпечити контроль за наявністю їх в аптечній мережі в достатній кількості, що, у свою чергу, мало б вирішити питання фізичної доступності ліків. Ця проблема залишається гострою для ветеранів, які перебувають на амбулаторному та стаціонарному лікуванні, та сільських мешканців [6].

Забезпечення останньої категорії здійснюється такими шляхами:

- продаж в аптеках та їх структурних підрозділах у районних центрах;
- відпуск ліків через сільські аптеки та ФАПі;
- доставка працівниками соціальної та поштової служб;
- за змішаною схемою.

Проте, незважаючи на наявність цих схем, забезпечення фізичної доступності ліків для сільських мешканців, зокрема, пенсіонерів, перебуває на незадовільному рівні. Погіршується ситуація ще й тим, що фельдшери-завідувачі ФАПів позбавлені права виписувати хворим сільським жителям рецепти на необхідні медпрепарати [3].

Для цієї категорії населення не менш актуальною є проблема доступності ліків у економічному плані. За оцінкою фахівців, за деякими державними програмами дефіцит фінансування досягає 80%, і не всі з визначених категорій споживачів лікарських засобів можуть скористатися своїм правом на пільги, а перманентне зростання цін на більшість лікарських препаратів робить їх недоступними для населення з низьким рівнем доходів [12]. Значна частина останніх – українські пенсіонери.

При цьому проектом Держбюджету на 2008 р. пенсіонерам з числа колгоспників, робітників, службовців, які отримують пенсію за віком, по інвалідності та в разі втрати годувальника в мінімальних розмірах планувалося виділити з бюджетних коштів для забезпечення лікарськими засобами 103,8 млн грн, а фактично передбачено – 2,32 млн грн, що становить – 2,23% від потреби [4].

Зрозуміло, що ліки є недешевим товаром у всіх країнах світу. І навіть у країнах з високим рівнем доходів населення практикуються дотації або страхове відшкодування цін на лікарські засоби. Системи охорони здоров'я всіх без винятку країн світу стикаються з фінансовими проблемами під час покриття витрат на лікування, незважаючи на щорічне зростання бюджетних відрахувань. Зростання витрат пов'язане зі збільшенням кількості людей похилого віку, появою нових, ефективніших, але дорогих лікарських засобів і діагностичних приладів. Тому політика стримування витрат постійно актуалізується та вдосконалюється. Вона проводиться переважно у двох напрямах: скорочення списку ліків, що підлягають компенсації за страховкою, й орієнтація на генерики.

Розглядаючи питання щодо рівня цін на лікарські засоби в Україні порівняно з аналогічними показниками в державах Європи, ми доходимо висновку, що українці сплачують за ліки помітно менше, ніж європейці. Втім, такий формальний висновок не є позитивним за реальним змістом, адже статки переважної більшості наших співгромадян, особливо пенсійного віку, є очевидно меншими, ніж щомісячні доходи європейських пенсіонерів.

Не може не позначитися на становищі з лікарським забезпеченням пільгових категорій населення і фінансова криза, наслідки якої відчувають громадяни України на сьогоднішній день. Це пов'язано, насамперед, з двома причинами. По-перше, домінуванням на ринку ліків іноземного походження, ціна на які прив'язана до курсу євро або долара. І, по-друге, навіть у тому випадку, коли ліки виробляються в Україні, 90% складових, що входять до них, постачаються із-за кордону. Щороку зазначена тенденція буде розвиватися не на користь вітчизняного фармвиробника. Так, фахівці МОЗ України, наголошуючи на зменшенні питомої ваги зареєстрованих лікарських препаратів, одночасно відзначають, що тільки за чотири місяці 2007 р. обсяг лікарських засобів збільшився на 33% порівняно з 2006 р. [4].

Негативно впливає на вирішення порушеної проблеми і зволікання з введенням у дію ефективної моделі медичного страхування (МС), яка безпосередньо пов'язана з поліпшенням лікарського забезпечення населення. На першочерговості введення саме цієї складової інноваційних перетворень наголошують і фахівці-фармацевти. Зокрема, результати опитування завідувачів аптек показали, що 82% з них ставлять запровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування на перше місце в переліку необхідних реформ галузі охорони здоров'я [8].

Водночас науковці відзначають, що реальне просування до введення МС ускладнюється нормами чинного законодавства. Так, рішення Конституційного суду України щодо трактування ст. 49 Конституції України чітко наголошує на "неможливості стягування з громадян плати за медичну допомогу у будь-яких варіантах розрахунків чи у формі обов'язкових страхових платежів (внесків)". Це, у свою чергу, робить неможливим як обов'язкове, так і добровільне медичне страхування [16].

Великою проблемою є відсутність в Україні системи компенсацій витрат хворого на ліки – реімбурсації. Остання є загальноприйнятою у світовій практиці назвою процесу, за допомогою якого система охорони здоров'я впливає на доступність лікарських препаратів та надання населенню медичної і фармацевтичної допомоги [11].

Так, наприклад, при виборі того чи іншого лікарського засобу (дешевшого або дорожчого) для призначення конкретному хворому відповідь можна отримати за допомогою застосування класичного фармакоекономічного аналізу: оптимальним виявляється лікування дорожчим препаратом, оскільки він ефективніший (відсутня потреба в додаткових коштах на лікування), має короткий курс застосування (зручно для пацієнта) і не призводить до розвитку побічних реакцій (не потрібні кошти на їх усунення). Труднощі виникають у разі обмеження наявних ресурсів (дефіцит державного бюджету або недостатня купівельна спроможність пацієнта), що не дає змоги призначити хворому оптимальну схему лікування. У різних країнах питання компенсації витрат на лікування вирішується по-різному, існує ряд механізмів здійснення реімбурсації.

Одним з поширених механізмів вирішення вищенаведених проблем стало відкриття так званих "соціальних" аптек, в яких певну

кількість ліків можна придбати за порівняно низькими цінами. Як правило, це стосується переліку лікарських засобів від 30 до 50 найменувань, що продаються або за ціною не вище від рентабельності, або з мінімальною (від 3 до 10%) націнкою. Такі заклади відкриваються як на базі комерційних аптек, так і в межах комунальних.

Проте в такій ситуації приховані певні ризики. У першому випадку слід розуміти, що комерційна аптека, як і будь-яка бізнесова структура, має своєю головною метою отримання максимального прибутку, що об'єктивно відсуває соціальну складову на другий план. Наприклад, мова може йти про торгівлю ліками, які є популярними серед малозабезпечених громадян через свою низьку ціну, яка одночасно мінімізує прибутки комерційної аптеки навіть за умови невисокої цінової надбавки. Торгівля ж дорогими ліками, навіть за умови достатньо невисокої надбавки на них, приносить торговельному закладу більші доходи, але одночасно призводить до зникнення з асортименту доступних за ціною лікарських препаратів.

Однією з головних проблем комунальних установ є те, що вони, як правило, орендують у територіальної громади торгові площі, плата за які "вимиває" помітну частину зароблених коштів, створює проблеми з доходами аптеки [13]. До того ж муніципальна влада може за певних умов перервати або не продовжити договір оренди. У результаті, за даними МОЗ України, у 2007 р. в Україні діяло не більше ніж 70 соціальних аптечних закладів.

IV. Висновки

Отже, нагальною є необхідність передачі комунальним аптечним закладам тих приміщень, які вони займають, у повне господарювання, тобто у власність. І хоча на необхідності такого кроку фахівці в галузі управління фармацією наголошували ще у 2003 р., питання є невирішеним і до сьогодні. Ще одним механізмом, реалізація якого може допомогти вижити соціальним аптекам, могло б стати надання пріоритетного права розміщення структурних підрозділів цих аптек на території лікувально-профілактичних закладів міста, але зробити це можна тільки за умови тісної співпраці медичних працівників та фахівців-фармацевтів з органами місцевого самоврядування.

Література

1. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19.11.1992 р. № 2801-XII // ВВР. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
2. Указ Президента України "Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України" від 07.12.2000 р. № 1313/2000. – К. : МОЗ України, 2000.
3. Громовик Б.П. Перспективи розвитку лікарського забезпечення сільського населення / Б.П. Громовик, В.М. Саранчук // Формування національної лікарської політики за умов впровадження медичного страхування: питання освіти, теорії та практики. – Х. : НфаУ, 2008. – С. 33–43.
4. Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.drugmed.gov.ua/pro_slugbu/news.html?aid=95.
5. Інформаційно-аналітичні матеріали про підсумки діяльності галузі охорони здоров'я у І півріччі 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua.
6. Інформація фармацевтичного управління щодо виконання соціального регіонального проекту "Доступні ліки" від 18.08.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kharkivoda.gov.ua.
7. Карамишев Д.В. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я в Україні / Д.В. Карамишев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2005. – № 1(3). – С. 9–17.
8. Карамишев Д.В. Результати соціологічного опитування керівників фармацевтичної галузі та провізорів щодо перетворень у системі охорони здоров'я / Д.В. Карамишев, А.С. Немченко // Український медичний часопис. – 2007. – № 3 (59). – С. 131–136.
9. Лібанова Е. Подолання бідності: погляд науковця [Електронний ресурс] / Е. Лібанова. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=3771109.
10. Медведєв Ж. Довгожительство та ринкова економіка [Електронний ресурс] / Ж. Медведєв. – Режим доступу: http://www.dt.ua/2000/2250/49456/.
11. Сучасні організаційно-економічні напрямки формування національної лікарської (фармацевтичної) політики: термінологія, наука, освіта / А.С. Немченко, Г.Л. Панфілова, А.А. Котвіцька, В.М. Хоменко // Формування національної лікарської політики за умов впровадження медичного страхування: питання освіти, теорії та практики. – Х. : НфаУ, 2008. – С. 3–12.
12. Організація фармацевтичного забезпечення населення : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А.С. Немченко, А.А. Котвіцька, Г.Л. Панфілова та ін. ; [за ред. А.С. Немченко]. – Х. : Авіста-ВЛТ, 2007. – 488 с.
13. Печеный О. Коммунальные аптеки – пасынки государства? / О. Печеный, Т. Колесник // Провизор. – 2003. – № 23. – С. 8.

14. Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2007 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.ukrstat.gov.ua/.
15. Стефанов О.В. До проблем доступності та якості лікарських засобів [Електронний ресурс] / О.В. Стефанов, В.Т. Чумак. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/online/21639/.
16. Федущак А.Л. Реалії та можливості впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні на сучасному етапі розвитку охорони здоров'я / А.Л. Федущак, Т.Б. Ривак, О.А. Федущак // Формування національної лікарської політики за умов впровадження медичного страхування: питання освіти, теорії та практики. – Х. : НфаУ, 2008. – С. 167–171.

УДК 338.824.5

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ОСОБИСТИХ СЕЛЯНСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ

Макаренко П.М.
доктор економічних наук, професор
Дніпропетровський державний аграрний університет

Annotation
At the article it is investigational problem of the modern state of the state control system agrarian to the sector of economy. Certainly value of influencing of state administration on development of the personal economies of population. Measures are offered on the improvement of public agrarian policy of Ukraine in the field of providing of terms of development of different forms of menage on mud flows.

Анотація
У статті досліджено проблеми сучасного стану системи державного управління аграрного сектора економіки. Встановлено значення впливу державного управління на розвиток особистих господарств населення. Запропоновано заходи щодо вдосконалення державної аграрної політики України у сфері забезпечення умов розвитку різних форм господарювання на селі.

Ключові слова
Державне управління, сільське господарство, особисті селянські господарства, господарства населення, механізм управління.

І. Вступ

Значущість організаційної діяльності, що впорядковує, якісно зростає для державного управління в умовах ринкової економіки у зв'язку із ускладненням усіх процесів суспільного життя, наповнення необхідним ринковим змістом самої організаторської роботи. Адже управління спрямоване на об'єднання, координацію зусиль людей, державних органів, установ, підприємств і організацій з метою вирішення завдань економічного, науково-технічного, соціально-культурного й адміністративно-політичного характеру.

Державне управління являє собою як організаційно-економічну категорію, так і політичну.

У зв'язку із переходом до ринкових відносин і формуванням сільськогосподарського ринку багато принципів державного управління сільськогосподарським виробництвом значною мірою застаріло, оскільки вони відображали основи соціалістичного способу виробництва. Певна кількість принципів державного управління сільським господарством трансформувалась у новий вид, адекватний існуючим реаліям.

Найважливішими напрямами державного регулювання для багатьох регіонів сьогодні є програми розвитку й підтримки селянських господарств, соціально-економічного розвитку села на середньо- і довгострокову перспективи, концепції регіональної політики, визначальні пріоритетні напрями діяльності регіонів з підтримки сільськогосподарських підприємств.

Проблеми державного регулювання розвитку аграрної сфери економіки України завжди були в центрі уваги вітчизняних науковців: В.Я. Амбросова, П.П. Борщевського, О.А. Бугуцького, П.І. Гайдуцького, М.В. Гладія, М.Я. Дем'яненка, Й.С. Завадського, М.Х. Корецького, О.В. Крисального, Г.І. Купалової, І.І. Лукінова, П.М. Макаренка, М.Й. Маліка, Л.Ю. Мельника, С.В. Мочерного, Г.М. Підлісецького, П.Т. Саблука, М.М. Федорова, К.І. Якуби та ін.

Різні аспекти функціонування особистих селянських господарств досліджували В.А. Бєлянов, О.А. Бугуцький, І.Ф. Глотов, П.Т. Губенко, З.І. Калугіна, І.В. Коновалов, М.Й. Малік, В.Я. Месель-Веселяк, П.Т. Саблук, Н.К. Фігурновська, О.В. Чаянов, Г.І. Шмельов, О.М. Шпичак та інші економісти-аграрники.

Актуальними на сьогодні залишаються питання вдосконалення механізму державного управління розвитком саме особистих селянських господарств як важливої складової агропромислового комплексу країни, що визначило зміст та напрям дослідження нашої наукової статті.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати напрями вдосконалення механізму державного управління розвитком особистих господарств населення України.

III. Результати

У сучасному ринковому господарстві держава повинна регулювати формування ринкового середовища й забезпечити динамізм і стійкість економічного зростання сфери АПК.

На нашу думку, державним органам для забезпечення пріоритетності розвитку села необхідно впровадити заходи підтримки, які стосовно особистих селянських господарств (далі – ООГ) мають реалізовуватися за такими основними напрямами:

- забезпечення товаровиробникам ОСГ сприятливих умов для господарювання й використання результатів своєї праці;
- надання у володіння й користування земельних ділянок;
- зміна структури інвестицій у галузях економіки з їх переорієнтацією на вирішення першочергових програм села, зокрема створення матеріально-технічної бази для ОСГ;
- забезпечення ОСГ капітальними вкладеннями й стабільним постачанням виробничо-технічними ресурсами з метою всебічного задоволення виробничих потреб селян;
- сприяння еквівалентному товарообміну між промисловістю, сільським господарством та іншими сферами економіки;
- регулювання відносини сільгосптоваровиробників і держави щодо використання бюджетного фінансування й надання комплексу пільг ОСГ при кредитуванні, оподаткуванні і страхуванні;
- проведення цілеспрямованої демографічної й міграційної політики з метою створення оптимального балансу трудових ресурсів села й міста;
- розширення впровадження досягнень науки і техніки в сільськогосподарське виробництво ОСГ;
- організація системи підготовки й перепідготовки кадрів для галузей агропромислового комплексу з урахуванням специфіки ведення ОСГ;
- створення для всіх громадян, що постійно проживають і працюють у сільській місцевості, умов для задоволення господарчо-побутових і соціально-культурних потреб, формування сучасної соціальної інфраструктури села з урахуванням потреб власників ОСГ;
- сприяння зміцненню партнерських відносин між підприємствами міста і села, включаючи сферу малого бізнесу (ОСГ тощо), розвитку взаємодопомоги і співпраці з переробними, обслуговуючими й іншими промисловими підприємствами, зокрема тими, що не входять до сфери АПК;
- розширення та поглиблення зовнішньоекономічних зв'язків сільськогосподарських товаровиробників, зокрема сфери малого бізнесу (ОСГ тощо).

Крім того, за сучасних умов для подолання диспропорцій у розвитку АПК необхідно вирішити проблеми: зміни пропорції в доходах між паливно-енергетичним, машинобудівним комплексом і АПК; поповнення оборотних коштів сільгосптоваровиробників, зокрема ОСГ, для прискорення відтворювальних процесів; створення багатоканальних джерел фінансування ОСГ на лізинговій основі; формування раціональної системи фінансово-кредитних інститутів для залучення й ефективного використання кредитних ресурсів в АПК, включаючи особисті господарства населення; реструктуризації боргів господарюючих суб'єктів в АПК та відновлення системи господарських зв'язків, включаючи особисті господарства населення [3].

Основною метою інвестиційної політики в АПК є державна підтримка ефективних інвестиційних проектів, створення сприятливого середовища для розширення джерел фінансування в аграрну економіку [9].

Незважаючи на значні капітальні вкладення в АПК, кошти, що виділяються, недостатні для відновлення матеріально-технічної бази сільського господарства, що пов'язано з відсутністю чіткого механізму розподілу цих коштів і контролю за їх використанням.

У ринкових умовах інвестиційна політика в АПК має будуватися на принципах деталізації процесу, переходу від розподілу державних інвестицій до їх розміщення на конкурсній основі; розширення практики змішаного державно-комерційного фінансування проектів, враховуючи необхідність підтримки та розвитку особистих господарств населення.

При цьому основними завданнями державного регулювання, на нашу думку, повинні бути: підтримка стійкої економічної ситуації в сільському господарстві; стабілізація ринкової кон'юнктури й коливань прибутковості в галузі; забезпечення продовольчої безпеки; підтримка сільгосптоваровиробників усіх форм власності в процесі їх адаптації до ринкових умов; захист внутрішнього

ринку; забезпечення конкурентоспроможної участі вітчизняних товаровиробників у міжнародному поділі праці.

Державне регулювання й підтримка сільського господарства має проводитися в таких напрямах: підтримка загального рівня прибутковості та стимулювання платоспроможного попиту населення; антимонопольне регулювання й регулювання пропорцій міжгалузевого обміну; сприяння розвитку ринкової інфраструктури; підтримка стабільної, сприятливої кон'юнктури на ринку через проведення інтервенцій; забезпечення села пільговими кредитами; здійснення політики розумного протекціонізму й забезпечення сільськогосподарських підприємств умовами, які б дали змогу на рівних конкурувати на зовнішньому ринку; розширення практики страхування інвестиційних проектів, які підтримуються державою; залучення іноземних інвестицій, технічної й технологічної допомоги. Вирішення цих основоположних завдань необхідно передбачити в державній стратегічній програмі із забезпечення продовольчої безпеки, враховуючи специфіку форм власності та господарювання, створюючи відповідні сприятливі умови для їх розвитку, включаючи особисті господарства населення.

Підвищення ефективності державної підтримки ОСГ полягає в реалізації таких заходів:

- жорсткий контроль цільового використання наданого бюджетного фінансування на всіх рівнях його проходження;
- зміна механізму й принципів надання бюджетних коштів, що полягає у відмові від витратного методу компенсації витрат сільськогосподарських товаровиробників на придбання окремих видів промислової продукції та ресурсів;
- здійснення комплексу заходів з підвищення частки товаровиробників у загальних доходах від реалізації кінцевої продукції;
- формування спеціального цільового фонду фінансової підтримки ОСГ з усіх джерел фінансування тощо.

Державне регулювання розвитку особистих господарств населення має здійснюватися на загальнодержавному й регіональному рівнях шляхом:

- застосування законодавчих нормативних актів та економічних важелів дії (дотацій, кредитних ставок, податків тощо);
- участі представників держави в закупівлі зерна та іншої продукції за договірною ціною і здійснення ефективного розподілу продовольства (зокрема на основі товарних інтервенцій у періоди його дефіциту). Ці заходи мають здійснюватися з метою підтримки цін і обсягів продовольства на соціально прийнятному рівні. У процесі виконання цих завдань необхідно здійснити підтримку товаровиробників через закупівлю значної частини продукції за гарантованою ціною, регулювання роздрібних цін на продовольство шляхом застосування механізму товарної інтервенції в період дефіциту продукції, зростання цін на неї тощо.

На етапі ринкових перетворень держава проводить політику лібералізації й зниження державного впливу на продовольчий ринок. В умовах децентралізації хлібофуражного постачання держава відмовилася від формування регіональних фондів, передавши ці повноваження на рівень обласних і районних адміністрацій. Регіональні фонди формуються на основі перехідних запасів зерна й зернопродуктів товаровиробників, зернопереробних підприємств і враховують як регіональні потреби в зерні, так і реальні можливості їх покриття за рахунок власного виробництва [6].

Регулювання ринку сільськогосподарської продукції має бути єдиною системою управління та координації дій на різних рівнях через уповноважені державні органи, які повинні узгоджувати ухвалення рішень за напрямами й методами регулювання. В Україні має бути розроблена й законодавчо закріплена "Державна стратегія розвитку ринку сільськогосподарської продукції України", спрямована на забезпечення продовольчої безпеки країни, створення необхідного виробничого потенціалу, зміцнення виробничої та ринкової інфраструктури тощо з урахуванням розвитку, разом з колективним сектором, особистих господарств населення.

Ця система може виглядати таким чином:

- на загальнодержавному рівні мають вирішуватися питання цінової, фінансово-кредитної, податкової, зовнішньоторговельної й антимонопольної політики;
- на регіональному рівні – питання матеріально-технічного забезпечення, формування регіональних продовольчих фондів з урахуванням місцевих умов та особливостей ведення сільськогосподарського виробництва.

Реалізація аграрної політики пов'язана з використанням пріоритетних напрямів розвитку сільськогосподарської галузі. Джерелами інвестування можуть стати кошти державного та регіональних бюджетів, кредити комерційних банків, інвестиційних фондів, зарубіжні інвестиції, кошти позабюджетних фондів тощо. Для підвищення ефективності їх використання інвестиції мають бути диференційовані за регіонами, періодами часу, господарюючими суб'єктами з урахуванням їх особливостей. Необхідно також урахувати специфіку регіонів (їх природно-економічні умови, рівень розвитку матеріа-

льно-технічної бази й ресурсного забезпечення), визначити пріоритети за напрямами інвестування залежно від завдань продовольчого забезпечення, які вирішуються регіоном.

Пріоритетна модель функціонування ринку сільськогосподарської продукції повинна узгоджувати інтереси господарюючих суб'єктів між собою, а також з державою через реалізацію державної аграрної політики, параметри якої мають бути засновані на програмно-цільовому підході, що дає змогу ефективно використовувати наявні біокліматичний і виробничий потенціали, фінансовий капітал, реалізовувати багаторівневі інтереси як держави, так і конкретного виробника сільськогосподарської продукції [1].

Створення ефективної системи державного регулювання передбачає розроблення цілого ряду загальнодержавних, міжрегіональних і регіональних програм розвитку сільськогосподарської галузі.

Суть цільових програм має полягати в застосуванні до окремих видів продукції й господарюючих суб'єктів комплексу заходів для досягнення конкретної мети. Учасниками програми є товаровиробники, що відповідають обов'язковим умовам і вимогам за окремими критеріями та показниками, на умовах конкурсного відбору.

При розробленні державних цільових програм підтримки розвиту ОСГ необхідно дотримуватися таких принципів:

- комплексність і системність підходу до розвитку ОСГ на основі визначення мети та механізму реалізації програми в межах єдиних пріоритетів державної стратегії розвитку АПК країни в цілому;
- відбір пріоритетів програмних заходів за їх кінцевими вихідними параметрами (обсяг, вартість, мультиплікаційний ефект);
- розподіл ризиків використання фінансових ресурсів (фінансових, матеріально-технічних тощо), що виділяються під програму, на основі пайової участі у фінансуванні програмних заходів різних інвесторів;
- контроль за раціональним використанням коштів, що виділяються на реалізацію програми;
- добровільність участі ОСГ в програмі й тендерний відбір учасників для укладання угоди;
- заходи економічного стимулювання за окремими напрямами, надання пільг для учасників програми.

При реалізації програми можна використовувати окремі важелі економічного впливу: підтримка цін на продукцію ОСГ, умови індексації й передоплати державних закупівель; дотації та компенсації за окремими статтями витрат; пільгове кредитування й оподаткування; страхування від стихійних лих та інших несприятливих погодних і ринкових умов та ризиків тощо. Ці заходи необхідно застосовувати диференційовано залежно від регіону, напряму діяльності, виду ОСГ тощо [7].

Для досягнення паритету цін на сільськогосподарську і промислову продукцію необхідно більш повно використовувати можливості регулювання цін усередині АПК, а також стимулювати створення агропромислових об'єднань, встановлювати на окремі види продукції граничні націнки, співвідношення рівнів роздрібних і оптових цін.

Державне регулювання розвитку ОСГ на основі мінімальних гарантованих цін має переваги над використанням прямих бюджетних асигнувань, забезпечує самостійність господарюючим суб'єктам; дає змогу використовувати ринковий механізм і підприємницьку активність сільгосптоваровиробників; підвищує їх відповідальність за використання наявних у них ресурсів [2].

В умовах сучасної кризової ситуації в агропромисловому комплексі особисті господарства населення представлені в новій якості і стають важливим чинником у забезпеченні продовольством населення країни.

Особисті господарства населення сьогодні є численними дрібними господарствами. Вони зазвичай розглядаються як другорядна сфера. Для подальшого розвитку ОСГ потрібно також вжити таких заходів з їх державної підтримки:

- розробити систему стимулювання банків кредитувати ОСГ та інші особисті господарства під заставу майна з певною державною гарантією;
- з метою вирішення проблеми агросервісного, зооветеринарного, агротехнічного обслуговування створити спеціалізовані кооперативи та машинотехнологічні станції (МТС), системи прокату техніки з обслуговування особистих селянських господарств; забезпечити умови їх взаємодії;
- відновити діяльність районних заготівельних контор, пунктів безпосередньо в селах, оскільки діюча система споживчої кооперації фактично припинила заготівлю сільгосппродукції на місцях. Ці заходи не потребують великих фінансових вкладень, але дають змогу вирішити важливу проблему закупівлі продукції особистих селянських господарств;
- необхідно зобов'язати державні племінні, насіннєві господарства надавати допомогу особистим господарствам у штучному запліднені тварин, підборі високопродуктивної худоби, ветеринарному обслуговуванні й забезпеченні високоякісним насінням і посадковим матеріалом на взаємовигідних умовах;

– Міністерству аграрної політики України, відповідним державним науковим установам забезпечити на пільгових умовах наукове обслуговування ОСГ, проведення семінарів, виставок з демонстрацією сучасних технологій вирощування сільськогосподарських культур, утримання худоби, організації виробництва для сфери малого бізнесу на селі.

Крім того, доцільно: звільнити від земельного податку домогосподарства сільських пенсіонерів; впровадити пільги щодо звільнення від земельного найму сімей, що вперше створюють особисте господарство, строком на п'ять років; у законодавчому порядку встановити територіальну диференціацію ставок земельного податку з ОСГ, яка повинна забезпечити вилучення та перерозподіл диференціальної ренти з ділянок землі, розташованих у кращих географічних зонах, з підтримкою об'єктивно необхідного ведення сільськогосподарського виробництва на гірших землях.

Пропонується також визнати працю в усіх видах ОСГ як рівноцінну з роботою в галузях народного господарства та зараховувати в трудовий стаж особам, зайнятим веденням ОСГ, за наданням підтвердження про це місцевих органів влади. Такий підхід справив би значну стимулювальну дію на розвиток ОСГ, а також посилив би його трансформацію в ефективне товарне господарство та значно зменшив би кількість безробітних.

IV. Висновки

Для вирішення вищезазначеної проблеми, забезпечення зміцнення й розвитку особистих господарств населення необхідно терміново розробити і прийняти спеціальну державну програму, відповідні законодавчо-нормативні документи.

Література

1. Барановський М.О. Аграрна складова депресивності сільських територій / М.О. Барановський // Економіка АПК. – 2008. – № 6. – С. 140–147.
2. Герман Л.М. Шляхи сталого розвитку сільського господарства України за результатами вивчення суспільної думки / Л.М. Герман, В.В. Підліснюк, І.Р. Юхновський // Економіка АПК. – 2007. – № 2. – С. 149–153.
3. Калашнікова Т.В. Механізм і пріоритети державної підтримки аграрного сектора економіки / Т.В. Калашнікова // Економіка АПК. – 2008. – № 8. – С. 100–104.
4. Кропивко М.Ф. Удосконалення системи державного і регіонального управління соціально спрямованим агропромисловим виробництвом / М.Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 25–30.
5. Лисецький А. Аграрний сектор України: адаптивний саморозвиток і глобальні виклики у регіональному вимірі / А. Лисецький, М. Соломко, І. Думіч // Економіка України. – 2007. – № 11. – С. 57–69.
6. Малік М.Й. Про державне регулювання розвитку сільських територій / М.Й. Малік // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 156.
7. Низова Л. Реформирование АПК и занятость сельского населения / Л. Низова // Человек и труд. – 2006. – № 10. – С. 29–32.
8. Огнев Ю. Аграрный вопрос / Ю. Огнев, Н. Демьянов // Общество и экономика. – 2007. – № 8. – С. 111–119.
9. Черевко Г.В. Державне регулювання АПК / Г.В. Черевко, Ф.В. Горбонос // Вісн. аграрної науки. – 2008. – № 6. – С. 63–69.

УДК 35.076

ДЕЯКІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Мордвінов О.Г.
доктор наук з державного управління, професор

Желябін В.О.
кандидат технічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The possible approaches and the criteria of state government efficiency estimation and the peculiarities of their usage in the conditions of Ukraine are considered in the article. Namely, it is proposed to estimate the state government efficiency according to the results of the governmental branches activities for the Ukrainian people benefit.

Анотація

У статті розглянуто методологічні підходи та критерії оцінювання ефективності державного управління, а також особливості їх застосування для аналізу ефективності державно-управлінської практики в Україні. Обґрунтовано доцільність оцінювати ефективність державного управління за наслід-

ками діяльності гілок влади на користь народу країни.

Ключові слова

Ефективність державного управління, криза влади, об'єктивація управління, соціальний ефект, інтегральні показники, протидія корупції, джерело влади, права та свободи.

I. Вступ

Як незалежна сучасна держава Україна веде свій відлік від 24 серпня 1991 р., коли Верховна Рада УРСР прийняла Акт проголошення незалежності країни та створення самостійної держави. У Конституційному договорі між Президентом України і Верховною Радою України від 8 червня 1995 р. визначено, що Україна, як демократична, соціальна та правова держава, утворена на основі реалізації українським народом свого суверенного права на самовизначення, виражає волю народу й захищає інтереси своїх громадян. За Конституцією України 1996 р., Україну проголошено суверенною та незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

Влада, відповідно до Конституції України, представлена трьома гілками:

- законодавчою (Верховна Рада України);
- виконавчою (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації);
- судовою (Верховний Суд, Конституційний Суд, суди загальної та спеціальної юрисдикції).

Главою держави, гарантом державного суверенітету, цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина є Президент України.

Той факт, що сьогодні Україна перебуває в глибокій політичній, економічній, соціальній, екологічній, правовій кризі, навряд чи потрібно доводити. Водночас з боку глави держави, законодавчої та виконавчої влади постійно декларуються приклади високоефективного державного управління, а суди всіх рівнів не лише не виносять правильних і справедливих рішень, а й більше за всіх загрузли в корупції. Прикладів цього більше ніж достатньо.

У зв'язку з викладеним вважаємо актуальним провести аналіз (хоча б у рамках доступної інформації, статистики, різноманітних факторів) стану державного управління і зробити спробу оцінити його ефективність на основі відомих науково обґрунтованих методів, прийнятих у світовій практиці.

II. Постановка завдання

Мета статті – на основі комплексного підходу уточнити сутність поняття "державне управління", проаналізувати відомі критерії оцінювання ефективності державного управління та провести таке оцінювання.

III. Результати

Насамперед, уточнимо поняття "державне управління". Автор багатьох наукових праць, підручників та навчальних посібників з теорії і практики державного управління, професор Г.В. Атаманчук вважає, що в сучасних умовах державне управління слід розглядати в системі "відтворення людини – суспільства – природи" [1]. Оскільки державне управління реалізується на вищому рівні влади й покликане вирішувати стратегічні завдання з урахуванням довгострокової перспективи, а також повинне спрямовуватись на процвітання громадян країни, тобто суспільства в цілому, то не приділяти належної уваги управлінню відносинами людини із середовищем її проживання (природою) означає не розуміти самої сутності державного управління.

Особливість державного управління в Україні полягає в тому, що поняття "державні інтереси", якими завжди керується вища влада, приймаючи стратегічні рішення, далеко не завжди збігається з поняттям "інтереси народу" (простих людей). Тому критерії ефективності, на підставі яких вищі органи влади так високо оцінюють свою управлінську діяльність, зовсім не збігаються з оцінками якості управління відповідно до потреб та інтересів більшої частини населення країни. З урахуванням сказаного необхідно уточнити деякі ключові поняття, що використовуються в цій статті.

Під ефективністю державного управління пропонується розуміти отриманий соціальний ефект з урахуванням матеріальних і інтелектуально-трудових витрат, а також перетворення управлінських рішень в об'єктивну реальність (останнє називають об'єктивацією управління [2]). Не менш важливим є також показник результативності управління – якісний (описовий) або конкретний кількісний індикатор (критерій), що характеризує результативність управлінської діяльності в досягненні поставленої мети.

Тут доречно також нагадати, що управлінське рішення (особливо на державному рівні) можна вважати ефективним лише за умови, якщо найкращий результат на користь народу був отриманий у встановлених часових рамках і за мінімальних витрат.

На жаль, ефективність державного управління часто оцінюється за схемою: "рух – все, мета – ніщо" (тут "рух" – наради, засідання, інструкції, вказівки, прийняті рішення щодо покращання "стану", витрачені матеріальні ресурси, поїздки на різні саміти, форуми, зустрічі (і навіть з народом), виступи на телебаченні та інші бюрократичні дії, а головне – кінцевий результат без досягнення мети – "ніщо"). За часів державного управління під керівництвом КПРС, незважаючи на те, що СРСР займав передові позиції в

світі за виробництвом сталі, нафти, цементу, за освоєнням космосу, за військовими потужностями тощо, реальне життя людей залишалося жебрацьким (у матеріальному плані) при високому рівні патріотизму радянського народу, менеджерської некомпетентності вищого керівництва, яка виявилась у "застої економіки" і, як результат, в розвалі країни. Як показує практика, природні багатства, працьовитість і "поступливість" народу не завжди гарантують високу якість життя людей. Все залежить від якості державного управління, вміння визначати стратегічні цілі країни, формувати досконалу законодавчу базу, на основі якої оптимально витрачаються ресурси, формуються кошти бюджету, створюються лише ті організаційні структури, які потрібні й корисні людям, контролюється весь управлінський процес, аж до досягнення поставленої мети. За влучним висловлюванням американського економіста М. Хольцера, "продуктивність суспільства залежить від продуктивності уряду" [3].

Зрозуміло, що досягти абсолютної (повної) об'єктивації досить складно, оскільки в реальному житті управлінські рішення стикаються з безліччю об'єктивних і суб'єктивних перешкод, які не завжди можна передбачити або спрогнозувати. Водночас, оцінюючи міру досягнутого в запланованому, можна отримати кількісну характеристику ефективності державного управління.

"Управління лише тоді має сенс, коли керовані економічні, політичні, соціальні й духовні процеси тією чи іншою мірою задовольняють суспільні, колективні та особисті потреби, характеризуються належною динамікою і стійкістю" [2]. Лише за таких умов управління стає не формально-декларативним, а виступає продуктивним і ефективним чинником розвитку суспільства і держави.

Об'єктивація державного управління має свої специфічні риси [2]:

- здійснення в масштабах усього суспільства й у всіх його сферах;
- міцна стійкість у часі і масштабність у просторі результатів;
- висока значущість не лише прямих, а й непрямих результатів;
- чітко виражена соціальна спрямованість;
- об'єктивація – це комплексний результат (позитивно-конструктивний або, навпаки, негативно-руйнівний).

Ефективне державне управління має відповідати основним ознакам стратегічного управління, які можна сформулювати таким чином:

- головна цінність – люди, що створюють духовні й матеріальні цінності, своєю працею зміцнюючи економічну та технічну потужність країни, її суверенітет, забезпечуючи відтворення природних ресурсів і екологічну безпеку;
- своєчасний аналіз стану світової кризи й зміни чинників міжнародного макросередовища, прогнозування впливів таких змін, визначення місця України в геополітичному післякризовому просторі та вжиття превентивних заходів на користь своєї країни;
- забезпечення інтересів "свого" народу на всіх напрямах розвитку суспільства;
- наявність стратегічної мети (місії) держави з урахуванням довгострокової перспективи і програми досягнення цієї мети;
- аналіз внутрішньодержавних чинників, які не дають змоги забезпечити наповнення державного бюджету, ефективне його витрачання на розвиток виробництва й досягнення соціальної мети;
- своєчасне вдосконалення законодавчої бази з урахуванням змін, що відбуваються в світовій спільноті й усередині країни з метою підвищення якості життя народу;
- внесення таких змін до Основного закону країни – Конституції України, які б забезпечували політичну стабільність, нормальну роботу всіх органів державної влади на користь народу країни.

Для аналізу ефективності державного управління важливо розглянути, як виконуються органами влади принципи та конституційні положення в процесі вибору стратегій, прийняття найважливіших рішень, реалізації управлінських дій.

Звернемося до положень Основного закону держави – Конституції. У статті 3 Конституції України [5] зазначено: *"Людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканість та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та напрям діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Ствердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави".*

Реальне життя більшості народу України не відповідає високим принципам, закладеним у зміст цієї статті. Сьогодні не забезпечується також дотримання ст. 43 Конституції про право на працю та її гідну оплату. Виникає питання: чи може бути визнане ефективним державне управління всіх гілок та органів влади, якщо не забезпечуються положення однієї з основоположних статей Головного закону України? Як видно, коментарі тут зайві.

Розглянемо ст. 5 Конституції [5]: *"Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Право визначати та змі-*

нювати конституційний лад в Україні належить виключно народу і не може бути узурповане державою, його органами або посадовими особами. Ніхто не може узурпувати державну владу".

Звичайно, економічні реформи на основі роздержавлення і приватизації не змінили конституційного ладу, але призвели до "олігархічного капіталізму", злиття органів влади з олігархічними кланами, що заволоділи більше ніж 60% колишньої (яка вважалась загальнонародною) державної власності, позбавивши більше ніж 90% народу (за ст. 5, джерела влади) права на справедливу частку власності і на гідне життя. Професор, доктор юридичних наук В. Сіренко дав таку оцінку приватизації [6]: "Приватизація, організована лібералами-демократами, – це колосальна афера тисячоліття, здійснена під виглядом "реформ", а насправді – незаконне привласнення, по суті грабіж найбільшої власності, що коли-небудь потрапляла до рук злочинців. Афера, здійснена під виглядом "народної приватизації" державного майна, призвела до перерозподілу накопиченої за десятиліття загальнонаціональної власності на користь вождів демократів. Вся управлінська діяльність стосовно приватизації на вищому рівні влади одержала законодавче затвердження Верховною Радою, а пограбований народ одержав пояснення цього факту на кшталт "закон зворотної сили не має".

Аргументи, на зразок того, що "це зроблено для накопичення капіталу та технічного переоснащення виробництва", не витримують жодної критики. Ось красномовний факт: маса прибутків в Україні становить 48 млрд дол., а обсяг усіх інвестицій в українську економіку, у тому числі іноземних, ледь дотягує до 20 млрд дол. Отже, не розвиток малого і середнього бізнесу, не дбання про довгострокові інтереси держави, а голий неприхований егоїзм, жадібність і брутальне нехтування трудівниками, тими, хто створює всі блага, лежить в основі цієї системи. Адже з 48 млрд дол. прибутків близько 60% отримала всього 151 особа [7].

Професор, доктор економічних наук М. Павлишенко сформулював закон "єдності економіки і політики" (який об'єктивно діє в суспільстві), суть якого полягає у тому, що "якою є політика, такою буде й економіка" [8].

У цій роботі вченим показано, що право власності на засоби виробництва не може бути законом, одержаним шляхом голосування в законодавчому органі. М. Павлишенко результати приватизаційних реформ назвав патологією, за якої "демократизація суспільства не відбувається одночасно з демократизацією економіки, і ці процеси йдуть у протилежних напрямках. Відбулася значна поляризація людей щодо рівня життя – 5% населення країни стали багатими, 10–15% – з середнім рівнем достатку і 80% населення країни на грані бідності і виживання. Наука, освіта, медицина тощо, а також комунальна сфера через нестачу коштів, запущені до критичного рівня. Через неправильну орієнтацію виробництва в економіці країни панують корупція, рекет, різні афери (нафтова, зернова, цукрова, газова, будівельна та ін.). Усе це завершує занепад моралі. А це вже надовго. Бідність змушує уряд вживати непопулярних заходів, які є формою прояву диктатури" [8].

Виникає питання: хто-небудь спитав згоди народу на такі перетворення стратегічного характеру, які фактично змінили умови виживання 85% населення в перехідній економіці, продовжуються зараз і будуть продовжуватись дуже довго, якщо не змінити співвідношення власності на користь більшості народу?

Участь народу "у владі" через вибори – не більше ніж умовна формальність, оскільки пропорційна система виборів не дозволяє обирати кращих представників народу. В умовах незрілого громадянського суспільства та зловживань демократія в Україні перетворилась на потворну деструктивну соціальну химеру. Навіть референдум, який начебто гарантує народне волевиявлення, практично не дає змоги домогтися реалізації рішення народу в державному управлінні. Так, результати проведеного за народною ініціативою 16 квітня 2000 р. всеукраїнського референдуму, на котрому більше ніж 80% виборців проголосувало за зменшення загальної кількості народних депутатів з 450 до 300 та обмеження депутатської недоторканості, так і не були реалізовані у практиці державного управління.

У статті 13 Конституції України [5] зазначено: *"Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону..."*.

У коментарях до реального застосування цієї статті можна навести чимало прикладів зловживань на користь "верхівки" народу. Вочевидь, що на практиці народ як носій права власності на природні ресурси фактично не делегував органам влади свої права розпоряджатися ресурсами саме таким чином. Тобто мати право на власність, навіть "закріплене" Конституцією країни, зо-

всім не означає володіти й розпоряджатися власністю.

У статті 17 Конституції України сформульовано загальні принципи застосування армії, інших військових формувань і, зокрема, неможливість їх використання "для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності". Навряд чи можна однозначно стверджувати, що в реальному житті названі принципи витримуються, якщо пригадати хоча б, хай і не такі часті, випадки розгону демонстрацій спецпідрозділами МВС.

Висновок тут може бути лише один: Конституція "народжувалася" в режимі "терміново" (засідання Верховної Ради тривало до остаточного голосування), в надії "потім внести необхідні і обґрунтовані зміни", дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України...".

Наведений аналіз виконання державними службовцями Основного закону України – Конституції показує, що дотримання положень багатьох статей у реальному житті з погляду пересічного громадянина практично не забезпечується, а випадки таких порушень не отримують належної оцінки, засудження й покарання. В Україні навіть Основний закон не є обов'язковим до дотримання, насамперед, для тих, хто цей закон приймав. Конституційний Суд України лише тим і зайнятий, що розглядає проблеми боротьби й сили "рішень", що приймаються трьома "гілками влади" і гарантом прав і свобод громадян та державних інтересів (при цьому сам Президент вважає особисту позицію або думку абсолютною істиною для всіх громадян країни).

Зазвичай такий похід до оцінювання ефективності державного управління (з дотримання законодавства на користь народу) має до певної міри суб'єктивний характер, але він точніший, ніж відмінні оцінки своєї діяльності самою владою.

Управлінська діяльність на найвищому рівні влади, якщо вона слабко задіяна в гармонізації системи "відтворення людини – суспільства – середовища життя" [2], втрачає суспільний зміст. З цієї точки зору, і з урахуванням того, що смертність в Україні за час незалежності перевищує народжуваність, а навколишнє середовище (повітря, вода, земля, різного виду природні ресурси) зазнає щороку непоправної шкоди, державне управління незважаючи на наявність у структурі виконавчої влади Міністерства охорони навколишнього природного середовища і Міністерства з питань надзвичайних ситуацій навряд чи можна вважати ефективним. Немає сенсу наводити далеко не одиничні й усім відомі приклади природних і техногенних катастроф, які відбулися в Україні. Власники стратегічних підприємств металургії, нафтохімії, гірничодобувної та інших галузей, виробнича діяльність яких пов'язана зі значним деструктивним впливом на довкілля, захистом цього середовища займаються в більшості випадків методом сплати штрафів (від чого навколишнє середовище чистішим не стає).

Ефективність державного управління з охорони навколишнього середовища достатньо низька. Неоновлювані основні фонди, старе обладнання й технології не дають змоги домагатися ефективності виробництва в Україні на рівні європейських країн: так, ВНП на душу населення в Україні становить всього 860 дол., тоді як у Польщі – 3910 дол., Іспанії – 14 100 дол., Франції – 24 210 дол., Німеччині – 26 570 дол.

Водночас, тривалість життя в Україні є найнижчою серед європейських держав і становить для чоловіків 63 роки, а для жінок – 74 роки.

Методологічно не так складно оцінити ефективність державного управління за станом результатів, отриманих органами влади на користь громадян країни до витрат на добробут державного апарату й державних службовців різного рівня. Проблема при такому підході буде пов'язана з "отриманням" достовірної інформації щодо витрат на утримання армії державних службовців і народних депутатів. Звичайно, кількісно оцінити результат державного управління також непросто. Але той результат, який отриманий за роки незалежності, для більшості громадян України явно негативний.

Ціна лібералізації економіки й вільного ринку, сертифікатної приватизації, демократизації суспільства вельми висока: майже не будуються нові підприємства, зате чимала їх кількість припинили роботу, зникли з карти України більше ніж 3 тис. сіл, з сільськогосподарської продукції залишаються поки що середніми врожаї зерна, в занепаді морський і річковий флот, цивільна і військова авіація, зате більше ніж 80% населення має доходи на рівні прожиткового мінімуму. Результатом низької ефективності державного управління є скорочення чисельності населення за роки незалежності майже на 8 млн осіб. Більше ніж 5 млн осіб вимушені шукати роботу за кордоном. Мільйони висококваліфікованих спеціалістів (учителів, інженерів, лікарів тощо) змушені заробляти "на хліб" торгівлею чужим товаром на численних ринках, втрачаючи при цьому не лише професійну кваліфікацію, а й деградуючи як особистість.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям" (за часів першого прем'єрства Ю.В. Тимошенко) була

спрямована на подолання "безправ'я і несправедливості, ігнорування демократичних цінностей, зрощення влади і бізнесу, корупції і хабарництва як загрози національній безпеці" [9]. Проте з багатьох причин вона так і не була повною мірою реалізована.

Критерії оцінювання ефективності державного управління (інтегральні показники), запропоновані Інститутом Світового банку у формі системи GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), складаються з шести характеристик:

1) право голосу і підзвітність;

2) політична стабільність і відсутність насильства;

3) ефективність діяльності уряду;

4) якість законодавства;

5) верховенство закону;

6) контроль корупції.

Зовсім неважко на реальних прикладах з життя українського суспільства довести, що в Україні названі характеристики мають низькі, а почасти, і негативні значення.

IV. Висновки

Державне управління в Україні не може бути визнано ефективним з таких причин:

- не розроблено програми стратегічного розвитку, а діяльність усіх гілок влади спрямована не на реалізацію інтересів країни та її народу, а на продовження власних владних повноважень і забезпечення прав власності на приватизоване майно;
- політичні сили у Верховній Раді не тільки не консолідовані на ухвалення найважливіших законів для забезпечення відтворення основних галузей промисловості і сільського господарства, природних ресурсів і населення, а зовсім навпаки, ведуть постійну "боротьбу" за посади й лобіювання законів на користь власного бізнесу;
- якість реального життя переважної більшості простих людей за роки незалежності, за будь-якого складу владних структур, щороку погіршується, зростають ціни на товари і продукти першої необхідності, ліки, комунальні послуги, погіршується екологічний стан довкілля, знижується купівельна спроможність гривні, зростає кількість хворих (зокрема, на онкологічні, серцево-судинні хвороби, туберкульоз), зменшується чисельність населення, мільйони людей не забезпечені роботою, безкоштовна освіта стала надто дорогою.

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд. – М. : Омега-Л, 2009. – 579 с.
2. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России : учебно-метод. комплекс / Е.В. Охотский. – М. : МГИМО МИД России, 2008. – 548 с.
3. Эффективность государственного управления : пер. с англ. / [общ. ред. С.А. Братчикова и С.Ю. Глазьева]. – М. : Фонд "За экономическую грамотность" : Консалтбанкир, 1998. – 848 с.
4. Ющенко В. Необходимо менять власть / В. Ющенко // Голос Украины. – 2003. – № 77 (3077). – С. 9.
5. Конституція України. – Х., 2008. – 48 с. (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8.12.2004 р.).
6. Сиренко В. Вопрос созрел: Украина нуждается в национализации базовых отраслей хазяйства / В. Сиренко // Голос Украины. – 2002. – № 197 (2948). – С. 4–5.
7. Буздуган Ю. Як у XXI столітті українців перетворюють на рабів / Ю. Буздуган // Профспілкові вісті. – 2007. – № 15 (374). – С. 10–11.
8. Павлишенко М. Демократизація власності – основа демократизації суспільства / М. Павлишенко // Економіка України. – 2007. – № 9. – С. 12–24.
9. Програма діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям" // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 26. – С. 6–12.

УДК 330.322

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Поважний О.С.
доктор економічних наук, професор

Пшенична В.П.
аспірант
Донецький державний університет управління

Annotation

The article tells about the ways of forming investment resources, the factors of the investment climate of Ukraine, explores the role and aims of the government in the formation of the economic strategy of the investment development. The ways for improving of the mechanism of the national investment politics were suggested.

Анотація

У роботі розглянуто джерела формування інвестиційних ресурсів, фактори інвестиційного клімату України, досліджено роль та завдання держави у формуванні стратегії інвестиційного розвитку економіки. Запропоновано пропозиції щодо вдосконалення механізму реалізації державної інвестиційної політики.

Ключові слова

Інвестиційні ресурси, державна інвестиційна політика, інвестиційний клімат.

I. Вступ

В умовах розвитку в Україні ринкових відносин особливої значущості набуває дослідження проблем інвестиційної діяльності на державному рівні. Сприяння зростанню інвестицій в економіку України – це, передусім, забезпечення сталого економічного зростання. Досвід економічно розвинутих країн переконливо свідчить, що в сучасних умовах позитивні економічні параметри насамперед залежать від масштабів та якісного рівня інвестиційної діяльності, структурно-технологічних змін. Глибока трансформація та модернізація економіки й соціальної сфери України неможливі без широкого залучення у великих розмірах середньо- і довгострокових фінансових ресурсів. Саме тому інвестування визначене одним із найважливіших факторів економічного зростання країни, а розвиток механізму реалізації державної інвестиційної політки є однією з пріоритетних складових економічної політики держави.

В Україні і за її межами останнім часом з'явився ряд публікацій з досліджуваної теми. Праці М. Гаман, В. Івченко висвітлюють динаміку та структуру інвестиційних процесів, роботи А. Гречан та М. Денисенко інформують про поточний стан залучення іноземних інвестицій. Теоретичним висвітленням питань проблем державної інвестиційної політики та інвестиційної привабливості України присвячено праці О. Малютіна, І. Крейдич та М. Кондрашової, але багато проблем, що стосуються формування оптимальної структури інвестицій, аналізу джерел залучення інвестиційних ресурсів та визначення напрямів їх приросту, залишаються дискусійними. Це пояснюється не лише різними підходами, а й динамізмом інвестиційних процесів.

II. Постановка завдання

Метою статті є всебічний аналіз основних проблем інвестиційних процесів в Україні та розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму реалізації державної інвестиційної політики.

III. Результати

Державна інвестиційна політика – складова економічної політики, що проводиться державою у вигляді становлення структури та масштабів інвестицій, напрямів їх використання, джерел отримання інвестиційних ресурсів [5, с. 119].

Розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму реалізації державної інвестиційної політики можлива шляхом проведення аналізу джерел інвестиційних ресурсів, виділення проблем залучення кожного виду джерел ресурсів і знаходження методів їх подалання.

Інвестиційні ресурси – це всі види економічних ресурсів, що залучаються з метою вкладення в об'єкти інвестування. Розрізняють такі форми інвестиційних ресурсів: фінансові, матеріальні, нематеріальні, трудові, інформацію та підприємницький хист [1, с. 72].

Досліджуючи макрохарактеристики обсягів і структури інвестицій в Україні та їх роль у бюджетній політиці, розглянемо структуру інвестицій за джерелами залучення коштів:

- власні кошти підприємств;
- інвестиції за рахунок бюджетних коштів;
- прямі іноземні інвестиції;
- інвестиції за рахунок кредитів банків та інших позик.

Одним із важливих показників забезпечення економічного зростання є інвестиції в основний капітал [5, с. 119]. Їх динаміка в Україні свідчить про необхідність активізації державної підтримки інвестиційної діяльності (табл.) [11].

Таблиця

Структура інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування в Україні

Показник	Роки							
	2005		2006		2007		2008 (січень-вересень)	
	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%	млрд грн	%
Інвестиції в основний капітал	93,1	100	125,3	100	188,5	100	136,9	100
Приватний сектор:	79,4	85,3	108,3	86,5	144,6	87,1	104,4	89,8
власні кошти підприємств	53,4	57,4	72,3	57,8	106,5	58,6	81,8	59,7
кредити банків та інші позики	13,7	14,8	19,4	15,5	31,2	15,4	21,4	15,6
інші джерела	12,3	13,1	16,6	13,2	7,9	11,5	2,1	1,6
Державний сектор	9	9,7	12,3	9,8	17,8	9,4	9,7	7,1

Кошти іноземних інвесторів	4,7	5	4,6	3,7	6,6	3,5	4,3	3,1

За останні роки в Україні інвестиції в основний капітал зростали досить високими темпами, при цьому швидшими темпами збільшувалися вкладення в основний капітал з боку приватного сектора економіки. Слід також звернути увагу на стійкий приріст інвестицій за рахунок власних коштів підприємств. Менш стабільним є залучення позик з метою фінансування інвестицій в основний капітал. Державна політика не завжди послідовна стосовно інвестицій як державного, так і місцевих бюджетів.

Для залучення кожного джерела коштів існує своє коло проблем, що негативно впливають на інвестиційний клімат у цілому.

Основними проблемами при залученні коштів від власних підприємств є такі:

- неефективна податкова система;
- неефективність регуляторного законодавства й корупція, які, з одного боку, спотворюють стимули, а з іншого – призводять до приховування прибутків;
- неефективна робота підприємств (тобто неефективні власники);
- бар'єри для використання новітніх технологій (слабке впровадження вітчизняних науково-дослідних розробок, незначне придбання зарубіжних патентів).

Збільшення обсягу державних інвестицій на покриття поточних витрат (виплату зарплат, пенсій, субсидій) зменшує "фіскальний простір", який можна використати для реалізації реформ і державних інвестицій. За таких умов зростання інвестицій та загальних видатків, спрямованих на розвиток інфраструктури, призведе до нарощування фіскального дефіциту, нагромадження боргів і прискорення інфляції. Проте, з іншого боку, стримування розвитку інфраструктури може перетворитися на фактор гальмування економічного зростання. Саме тому проблему впливу державних інвестицій на економічний розвиток України слід аналізувати не стільки в контексті їх обсягів, скільки з позицій ефективності використання відповідних коштів [6, с. 48].

Стосовно іноземних інвестицій основними чинниками, які негативно впливають на них, зумовлюючи високий рівень інвестування в Україну, є правова, економічна й політична нестабільність, недосконала фінансово-кредитна та податкова системи, низький рівень розвитку ринкової інфраструктури, високий рівень тінізації економіки, відсутність ринку землі. У результаті іноземні інвестиції поки що не відіграють в інвестиційній політиці України суттєвої ролі [10, с. 69].

Низька інвестиційна активність установ кредитної системи зумовлена тим, що банківська система стає дедалі ризикованішою в умовах відсутності запасу ліквідності. Частка інвестиційного портфеля в структурі активів становить лише 4,1% при розмірі кредитного портфеля 76,4%, тому в Україні слід працювати над нарощуванням обсягів кредитування, інтенсифікацією використання сучасних банківських технологій і менеджменту, розширення спектра банківських послуг та поліпшення їх якості, зниження відсоткової ставки за кредитами, підвищенням ліквідності. Це дасть змогу підтримувати конкурентоспроможність та інвестиційний потенціал вітчизняної банківської системи, кошти якої мають стати важливим джерелом формування інвестиційних ресурсів в Україні [1].

До загальних факторів, що негативно впливають на інвестиційну діяльність в Україні, можна віднести такі:

- нестабільність законодавства;
- невиконання урядом узятих на себе забов'язань;
- перешкоди, зумовлені державним контролем;
- відсутність підтримки з боку органів державної влади;
- слабке функціонування вторинного ринку цінних паперів;
- великі проблеми із сертифікацією товарів, що імпортуються в Україну, а також з наданням ліцензій на експорт товарів, які виробляються в ній;
- невизначеність України щодо зацікавленості в ноу-хау, наданні іноземним фахівцям дозволу на роботу.

Слід зазначити, що в Україні існує ряд передумов для залучення інвестицій [7, с. 65]:

- Україна становить один з найбільших ринків в Європі, який характеризується великим, з погляду природних і людських ресурсів, потенціалом, що, у свою чергу, значно підвищує інтерес до неї з боку світових ТНК, яким для збільшення своїх капіталів необхідно шукати нові ринки збуту товарів;
- доступ до стратегічних ринків, зокрема, ЄС – одного з найбільших світових ринків, Росії – найбільш динамічного світового ринку, сусідство із Середнім Сходом;
- інтерес інвесторів до гірничодобувної промисловості, сільського господарства, хімічної промисловості та металургії може бути використаний для залучення коштів у ці найперспективніші галузі.

У формуванні позитивного інвестиційного середовища особливу роль відіграє посилення державного впливу на інвестиційну сферу, формування бюджету розвитку, виділення централізованих капіталовкладень від ВВП, спрямування бюджетних коштів на фінансування державних програм на конку-

рсних засадах. Держава має стимулювати інновації через пільгове рефінансування комерційних банків у разі надання ними пільгових кредитів на інновації, через розвиток венчурного бізнесу та кредитування інновацій на основі іпотечних, лізингових і факторингових операцій. Держава має сприяти створенню промислово-фінансових груп і спрямуванню їх ресурсів у масштабні інвестиційні проекти. Основними засадами державної інвестиційної політики на найближчу перспективу має бути: збільшення обсягів капітальних вкладень суб'єктів господарювання за рахунок прибутку й нової амортизаційної політики; впровадження кредитних засад бюджетного фінансування інвестицій; збільшення інвестиційних ресурсів, що формуються на фондовому ринку та за рахунок заощаджень населення; запровадження економічного механізму страхування інвестиційних ризиків; припинення практики постійного внесення змін до законодавства, що визначає режим інвестиційної діяльності в Україні та забезпечення його стабільності; створення українського банку реконструкції та розвитку [3, с. 34].

Формування ефективного механізму структурно-інвестиційної політики має базуватися на таких принципах [8, с. 53]:

- основою для надання або зменшення обсягу прямих державних інвестицій має бути попит на продукцію відповідної галузі в поточний період і на відповідну перспективу;
- селективну підтримку в умовах гострої обмеженості ресурсів необхідно здійснити на основі вибору окремих галузей;
- кожен пріоритетний напрям повинен реалізовуватися в державних програмах, оскільки нарощування інвестиційного потенціалу економічного розвитку лежить у площині централізації державних коштів у бюджеті;
- інвестиційна діяльність має бути законодавчо забезпечена. Недостатнє законодавче забезпечення інвестиційного процесу є однією з основних причин, що стримують інвестиції в економіку.

Головні завдання держави щодо інвестиційної діяльності на сучасному етапі повинні бути пов'язані з вирішенням таких проблем:

- підвищення привабливості національної економіки;
- відновлення інвестиційного потенціалу та розвиток внутрішніх інвестиційних можливостей країни;
- зміцнення кредитно-фінансового потенціалу інвестиційної діяльності;
- підвищення ефективності інвестиційної діяльності держави й удосконалення механізмів її фінансування;
- збільшення інвестиційних коштів за рахунок іноземних інвесторів, оскільки внутрішніх фінансових ресурсів недостатньо, а банки не можуть упоратися з обов'язками трансформування заощаджень населення в інвестиції.

Слід зазначити, що сучасний кризовий стан економіки України може стати передумовою для створення сприятливого інвестиційного клімату, оскільки в ситуації економічної невизначеності витрати при вході інвестицій на ринок будуть значно меншими за рахунок низької вартості активів. У свою чергу, основні дії уряду мають бути спрямовані на поліпшення політичних, економічних умов та створення іміджу України як перспективної, авторитетної й стабільної держави.

IV. Висновки

Можна зробити висновок, що формуванню позитивного інвестиційного клімату в Україні заважають наявність адміністративних аспектів регулювання інвестиційної діяльності, недосконала законодавча база, політична нестабільність у країні та низький рівень захищеності інвесторів. Вирішення саме цих питань сприятиме істотному поліпшенню інвестиційного клімату в Україні та збільшенню обсягів інвестицій у національну економіку.

Результати, отримані в процесі цієї роботи, дають змогу сформувати пропозиції щодо вдосконалення механізму реалізації державної інвестиційної політики:

- з метою підтримки високої інвестиційної активності в країні держава має регулярно розробляти загальнонаціональну інвестиційну програму та планувати механізм мобілізації інвестиційних ресурсів;
- визначити комплексну інвестиційно-інноваційну стратегію, спрямовану на вдосконалення структури національної економіки, зростання обсягів суспільного виробництва, підвищення конкурентоспроможності продукції, прискорення соціального прогресу в суспільстві та зміцнення економічної безпеки держави;
- дослідити стан і проблеми іноземного інвестування, роль іноземних інвестицій у технологічному та економічному розвитку України;
- забезпечити послідовність та прозорість державної стратегії й тактики економічної політики, формування інститутів впливу підприємницьких структур на процес прийняття рішень, легітимізувати процедуру оцінювання стану економіки та розроблення механізмів розв'язання проблем інвестування шляхом залучення до цього процесу суб'єктів господарювання.

Література

1. Ванькович Д. Аналіз фінансових джерел формування інвестиційних ресурсів / Д. Ванькович, Н. Демчишак // Фінанси України. – 2007. – № 7. – С. 72.
2. Гаман М. Формування перспективної стратегії розвитку інвестиційно-інноваційних процесів / М. Гаман // Управління сучасним містом. – 2005. – № 1–2 (17–18). – С. 50–57.
3. Денисенко М. Інвестиційний клімат України / М. Денисенко, А. Гречан // Проблеми науки. – 2005. – № 12. – С. 32–38.
4. Івченко В. Україна. Нові можливості для інвестицій та інновацій / В. Івченко // Інтелектуальна власність. – 2006. – № 10. – С. 4–8.
5. Кондрашова М. Теоретичні основи формування державної інвестиційної політики на рівні регіону / М. Кондрашова // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2008. – № 2. – С. 119.
6. Кудряшов В. Державна підтримка економічного зростання в Україні / В. Кудряшов // Фінанси України. – 2008. – № 9. – С. 48–49.
7. Малютін О. Концепція поліпшення інвестиційного клімату в Україні / О. Малютін // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 65–67.
8. Марцин В. Удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності в економіці України / В. Марцин // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 5 (71). – С. 52–53.
9. Харламова Г. Неоднорідність інвестиційного простору України / Г. Харламова // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 56. – С. 27–33.
10. Червова Л. Правове регулювання інвестиційної діяльності / Л. Червова, М. Назарчук // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 68–70.
11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.

УДК 351:330.332.01

ДІЄВІСТЬ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Покотило Т.В.
аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the given article a comparison of tendency and prospect of development of investment activity in Ukraine is made, with determination of features of innovative-investment processes on regional levels, according to the declared documents of state level of character conceptual and program. Certain problems of investment activity and disproportion in socio-economic development of regions. Directions of improvement of mechanism of the state regulation of regional investment processes are offered.

Анотація

У статті проведено порівняння тенденцій та перспективи розвитку інвестиційної діяльності в Україні, визначено особливості інноваційно-інвестиційних процесів на регіональному рівнів, відповідно до задекларованих документів державного рівня концептуального та програмного характеру. Визначено проблеми інвестиційної діяльності та диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів. Запропоновано напрями вдосконалення механізму державного регулювання регіональних інвестиційних процесів.

Ключові слова

Державне регулювання, інвестиційна діяльність, інноваційно-інвестиційні процеси, регіон, соціально-економічні процеси.

І. Вступ

Проблема забезпечення стійкої динаміки відтворювального процесу й привабливого інвестиційного клімату держави та її регіонів належить до найактуальніших питань теорії і практики науки державного управління. Без активізації інвестиційної діяльності неможливо здійснити прогресивні структурні зрушення в економіці, інноваційне оновлення її реального сектора, підвищити конкурентоспроможність та забезпечити соціально-економічний розвиток як регіонів, так і держави в цілому.

Проблематику формування інвестиційних ресурсів та організації системи управління інвестиційним процесом опрацьовано рядом вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як: І.О. Бланк, Л.М. Борщ, А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, Л. Гітман, Б.В. Губський, М. Джонк, О.М. Іваницька, Дж. Кейнс, М.Д. Лесечко, А.А. Пересада, Д. Тейлор, У. Шарп, В.Г. Федоренко, О.А. Чемерис та ін. Удосконаленню концептуальних основ державно-управлінських механізмів, механізмів державного регулювання економіки та

механізмів регіонального управління присвячено наукові праці вчених, зокрема О.Ю. Амосова, О.І. Амоші, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, С.І. Бандура, С.О. Білої, Л.М. Борща, М.П. Бутка, В.Є. Вороніна, Б.М. Данилишина, А.О. Дєгтяря, М.І. Долішнього, А.О. Єпіфанова, М.Х. Корецького, В.В. Корженка, А.О. Кузнєцова, А.Г. Мазур, В.В. Мамонової, В.М. Мартиненка, В.Ф. Мартиненка, Н.М. Мельтюхової, А.В. Мерзляк, М.А. Латиніна, Т.М. Лозинської, Г.С. Одинцової, Я.Б. Олійника, В.І. Пили, В.А. Поповкіна, В.П. Семиноженка, В.К. Симоненка, М.Г. Чумаченька та ін.

Активізація інвестиційних процесів на регіональному рівні, напрями вдосконалення механізму державного регулювання регіональних інвестиційних процесів з позиції інституційного, правового, організаційно-економічного та інформаційного забезпечення досі лишаються недостатньо опрацьованими.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз тенденцій і перспектив розвитку інноваційно-інвестиційних процесів на регіональному рівні та визначення напрямів удосконалення механізму державного регулювання регіональних інвестиційних процесів.

ІІІ. Результати

Економічна наука давно довела і практика економічно розвинутих країн підтвердила доцільність та необхідність застосування в соціально-економічній політиці оптимального поєднання державного регулювання економіки з ринковою саморегуляцією. Держава не повинна допускати як невиправданого втручання в господарську діяльність, так і економічної анархії, розгулу ринкової стихії [10, с. 59]. Втручання не повинно бути надмірним і таким, що порушує закони. Але важливо, щоб воно було достатнім для забезпечення вирішення завдань соціального розвитку й дотримання законів. Ці висновки відображені та закріплені в Господарському кодексі України (ст. 5): “правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб’єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Здійснення державою економічної стратегії й тактики у сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних і правових умов, за яких суб’єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку” [4].

Згідно з Конституцією України (ст. 116), Кабінет Міністрів України: “… забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політику у сферах співпраці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування...”. Основною формою реалізації державної політики є “розробка і реалізація загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку…” [9].

Вперше основна мета державної інвестиційної політики України була визначена в Постанові Кабінету Міністрів України “Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки” від 1 червня 1995 р. (далі – Концепція) – створення конкурентного середовища, реалізація Програми структурної перебудови економіки України, визначення пріоритетного спрямування інвестицій [14].

Аналіз тендецій, які спостерігалися в інвестиційній сфері, починаючи з 1990-х рр., засвідчив зменшення частки інвестування у структурі ВВП: у 1990 р. вона становила 23,5%, у 1995 р. – 17,2%, у 2000 р. – 12% [2, с. 23]. Останніми роками, за даними Держкомстату, зафіксовані темпи економічного зростання, що супроводжувалися активною динамікою інвестиційних процесів. Інвестиції в основний капітал збільшились порівняно з попередніми роками: у 2005 р. – на 22%, у 2007 р. – на 29,8%. Приріст інвестицій у 2007 р. забезпечив понад 35% загального приросту ВВП. Станом на кінець 2007 р. обсяг інвестицій в основний капітал становив 88% рівня 1990 р. [17, с. 106].

Проте предметом детального аналізу є не лише загальні показники інвестиційної динаміки, а й структура інвестування, від якої значною мірою залежить розширене відтворення та структурна модернізація національної економіки. Відповідно до концепції, визначено такі основні сфери пріоритетного інвестування:

- розвиток паливно-енергетичного комплексу та впровадження енерго- й ресурсоощадних технологій;
- реформування соціальної сфери, розширення й нарощування обсягів виробництва товарів широкого вжитку та послуг для населення, а також конкурентоспроможної продукції, що поставляється на експорт;
- розвиток агропромислового комплексу;
- прискорення розвитку медичної та мікробіологічної промисловості;
- подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

На сьогодні складне становище спостерігається у сфері виробничих інвестицій. Так, до 2005 р. включно зменшувалась частка капіталовкладень виробничого призначення з 77,2%

(2001 р.) до 74,6% (2005 р.), хоча темпи зростання інвестицій в основний капітал за цей період збільшилися майже в три рази, що є позитивною тенденцією на тлі високого рівня зношеності основних засобів: у 2001 р. – 45%, а у 2007 р. – 51,5% [16, с. 69; 17, с. 110–117].

Протягом 2004–2007 рр. в Україні при відносно динамічному зростанні інвестицій (крім 2005 р.) спостерігалася стійка тенденція до зменшення частки в сумарному інвестуванні промисловості та транспорту і зв'язку. Натомість стабільно зростає частка вкладень в операції з нерухомістю та торгівлю. За підсумками 2007 р. частка інвестицій у торгівлю, фінансову діяльність та операції з нерухомістю сягнула 32,5% проти 23,4% у 2004 р., тоді як промисловості – зменшилась з 37,2% до 34,1%. Загалом за 2005–2007 рр. інвестиції в промисловість зросли в 1,5 раза, тоді як в операції з нерухомістю – в 1,9 раза, фінансову діяльність – 2,4 раза, роздрібну торгівлю – у 3 рази. Лише за підсумками 2007 р. порівняно з 2006 р. інвестиції в промисловість збільшилися на 27%, тоді як у роздрібну торгівлю – на 48%, фінансову діяльність – на 60% [18; 19].

У структурі фінансування інвестицій в основний капітал за 2002–2007 рр. спостерігається зменшення частки власних коштів підприємств з 65,4% у 2002 р. до 56,5% у 2007 р. внаслідок зростання частки позикових коштів за згаданий період з 5,3 до 16,6%, відповідно, що свідчить про розвиток вітчизняної банківської системи. Проте частка інвестиційного спрямування довгострокових кредитів комерційних банків в Україні має тенденцію до зниження: у 2005 р. – 15,5%, у 2007 р. – 10,6% [19].

Таблиця 1

Структура інвестицій в основний капітал в Україні за джерелами фінансування*, %

Джерела фінансування інвестицій в основний капітал	Роки						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Кошти державного бюджету	5,4	5,0	7,0	10,5	5,5	5,5	5,6
Кошти місцевого бюджету	4,1	3,7	4,1	4,7	4,2	4,3	3,9
Власні кошти підприємств та організацій	66,8	65,8	61,4	61,7	57,4	57,8	56,5
Кошти іноземних інвесторів	4,3	5,6	5,5	3,6	5,0	3,7	3,5
Кошти населення на індивідуальне житл. буд.	4,4	4,2	3,6	3,4	3,3	4,1	4,5
Кошти банків та інші позики	4,3	5,3	8,2	7,6	14,8	15,5	16,6
Інші джерела фінансування	10,7	10,4	10,2	8,5	9,8	9,1	4,2

*Складено за даними Держкомстату України [18; 19].

Аналіз спрямування інвестиційних потоків показав, що їх активізація спостерігається в найменш пріоритетних секторах економіки (торговому, фінансовому) з високою ліквідністю та найшвидшим обігом коштів. Такі випереджальні темпи інвестування в сектори економіки, які здійснюють перерозподіл сукупного продукту, над інвестиціями у виробництво (промисловість і сільське господарство) посилюють ризики нестабільності фінансової системи та інфляційний потенціал, який формується внаслідок перевищення сукупного попиту над пропозицією.

На думку українських учених [1; 7; 11], наведений перелік пріоритетів у згаданій Концепції є необґрунтованим, занадто деталізованим, розгалуженим. Якщо ж дивитися на цю проблему крізь призму пріоритетів промислової, науково-тенологічної, соціальної політики, то виникають труднощі у взаємопослідовності здійснення інвестиційних програм і проектів, що стримує ефективне розгортання інвестиційних процесів [7, с. 29].

Отже, без чіткого визначення пріоритетів інвестування механізм державного регулювання інвестиційних процесів втрачає цілеспрямованость, конкретність та не забезпечує досягнення поставленої мети. Визначення пріоритетів інвестування є особливо важливим для реалізації державної інвестиційної політики, за сучасних умов дефіциту бюджету та труднощів його наповнення.

З метою створення привабливого інвестиційного клімату та розвитку інфраструктури інвестиційної діяльності для забезпечення сталого економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки" (далі – Програма) від 28 грудня 2001 р. визначено заходи, які мають сприяти розвитку системи корпоративного управління, податкової, банківської системи, регуляторної політики та інших сфер. До пріоритетів інвестиційної політики віднесено формування раціональної структури економіки; розширення й модернізацію транспортної інфраструктури; активізацію інвестиційної діяльності в галузі зв'язку; стимулювання залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у наукову, науково-технічну та інноваційну сфери; розв'язання проблем зайнятості [12].

Аналіз тенденцій розвитку інноваційної сфери показує, що, незважаючи на зростання обсягу виконаних наукових і науково-технічних робіт в Україні (у 2,7 раза більше в 2006 р. порівняно з 2000 р.), їх частка у структурі ВВП постійно скорочується з 1,16% у 2000 р. до 0,99% у 2006 р. [4, с. 60].

Згідно з указом Президента України від 20 серпня 2001 р., яким Кабінету Міністрів України доручено передбачити, починаючи з 2002 р., у проектах Державного бюджету України кошти на фінансування наукової й науково-технічної діяльності відповідно до Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" (1991 р.) у розмірі 1,7% до ВВП, але фактично у 2005 р. бюджетні витрати на науку становили 0,38% до ВВП, у 2006 р. та 2007 р., відповідно, – 0,4 і 0,41% [4, с. 60], що не є стимулювальним фактором активізації інноваційної діяльності. Це є перешкодою до формування оптимальної структури економіки й досягнення задекларованих цілей держави.

Створення конкурентоспроможної економіки неможливе без підвищення активності використання науково-технологічної бази в промисловості, тобто має бути тісний зв'язок між науковими досягненнями та впровадженням створених нових технологій у виробництві. Частка інноваційно активних промислових підприємств у загальній кількості промислових підприємств у 2007 р. по Україні збільшилася до 14,2 проти 11,2% у 2006 р. [19, с. 332]. За цим показником до регіонів-лідерів, крім традиційного м. Києва (33,4% інноваційно активних промислових підприємств), увійшли Івано-Франківська (30,6% у 2007 р. проти 12,9% у 2006 р.), Вінницька (23,9% у 2007 р. проти 12,5% у 2006 р.), а також Волинська, Чернівецька, Львівська, Кіровоградська, Чернігівська, Полтавська області, що мають цей показник вищий за середній по Україні [20].

Значні міжрегіональні диспропорції спостерігаються й за показниками економічного розвитку виробництва в структурі регіонального промислово-інноваційного комплексу (табл. 2). Державне фінансування здійснюється на підтримку фінансування секторів економіки III і IV технологічних укладів [4, с. 60]. Таким чином, формується модель економіки, яка за своїми базовими характеристиками не стимулює розвитку інноваційної діяльності та інвестицій у людський капітал.

Наочним є зниження диференціації в соціально-економічному розвитку регіонів за всіма показниками, проте їх дисбаланс залишається істотним (табл. 3).

Таблиця 2

Структура галузей промислового комплексу України за технологічними укладами виробництва в розрізі регіонів [20]

Технологічний уклад	Характеристика	Питома вага в структурі виробництва, %	Основні представники (області)
III	Низькотехнологічні галузі промисловості: виробництво та переробка	49–50	Донецька, Луганська, Полтавська, Запорізька, Львівська
IV	Середньо-низькотехнологічні галузі промисловості: гумові й пластмасові вироби, інші неметалеві мінеральні продукти, суднобудування, базові метали, машинобудування (без виробництва електричного та електронного устаткування)	40	Майже всі області (крім Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Херсонської, Чернівецької, Чернігівської)
V	Середньо-високотехнологічні галузі промисловості: виробництво електричного та електронного устаткування, машинобудування, фармацевтична промисловість	6–8	Київська, Харківська, Львівська
VI	Високотехнологічні галузі промисловості: біотехнології, системи штучного інтелекту, глобальні інформаційні мережі та інтегровані високошвидкісні транспортні системи	1–3	Київська, Харківська, Львівська

Таблиця 3

Динаміка різниці соціально-економічного розвитку регіонів за 2004–2007 рр.*

№ з/п	Основні показники	2004	2007
1	Різниця ВРП на одну особу населення	У 6,5 раза між м. Київ та Тернопільською обл.	У 6,2 раза між м. Київ та Чернівецькою обл.
2	Різниця обсягу реалізованої промислової продукції на одну особу	У 14,5 раза між Донецькою та Чернівецькою обл.	У 13,2 раза між Дніпропетровською та Чернівецькою обл.**
3	Різниця в обсязі експорту товарів	У 97 разів між Донецькою та Чернівецькою обл.	У 39 разів між Донецькою та Кіровоградською обл.
4	Обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу	У 10,7 раза між Київською та Чернівецькою обл. (з Києвом – 37,5 раза)	У 10 разів між Київською та Кіровоградською обл.
5	Підприємницька активність (кількість малих підприємств на 10 тис. осіб населення)	У 1,9 раза між АР Крим та Тернопільською обл. (з Києвом – 4,5 раза)	У 1,8 раза між АР Крим та Рівненською обл.
6	Середньомісячна заробітна плата	У 1,8 раза між Донецькою та Тернопільською обл. (з Києвом – 2,5 раза)	У 1,6 раза між Донецькою та Тернопільською обл. (з Києвом – 2,5 раза)
7	Рівень безробіття	У 2,4 раза між Черкаською та Одеською обл.	У 2,9 раза між Рівненською та Київською обл.
8	Податкові та інші надхо-	У 2,5 раза між Дніпропетровською та	У 2,7 раза між м. Севастополь та Терно-

	дження до місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу	Тернопільською обл. (з Києвом – 7 разів).	пільською обл.
9	Видатки місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу	У 1,4 раза між АР Крим та Луганською обл.	У 1,6 раза між АР Крим та Луганською обл.

*Складено за даними Держкомстату України [16; 17; 19]
**Дані за січень-серпень 2007 р.

Зазначимо, що диференціація є не лише об'єктивним явищем. Вона спричинена суб'єктивним чинником (управлінським фактором), зокрема серед основних проблем регіонального розвитку слід назвати такі [3, с. 144]:

- загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення;
- порушення ефективної взаємодії за напрямами "центр – регіони" та "регіон – регіони";
- спроби штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів;
- значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей (часом ідеться навіть не про відсоткову, а про порядкову різницю в окремих показниках);
- наявність регіональної асиметрії в системі міжбюджетних відносин;
- недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях.

Значна міжрегіональна диференціація регіонів формує необхідність визначати та враховувати, крім галузевих, інноваційно-технологічних, територіальні пріоритети в інвестиційній політиці держави. Важливого значення набуває розроблення напрямів державного регулювання розвитку регіонів, націлених на вирівнювання відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів та стимулювання інноваційно-інвестиційного потенціалу регіонів.

З метою забезпечення ефективного формування й реалізації державної регіональної політики Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 01 березня 2007 р. утворив Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, що є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної регіональної політики й політики у сфері будівництва, архітектури й містобудування, вдосконалення адміністративно-територіального устрою України.

Стратегічною метою розвитку регіонів є створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення. Основними інструментами подолання диференціації між регіонами та стимулювання розвитку регіонів, які визначені у Стратегії до 2015 р., є: угоди щодо регіонального розвитку, програми подолання депресивності окремих територій, державні цільові програми. Відповідно до Стратегії, затверджено також пріоритетні напрями розвитку для кожного регіону, виходячи із загальнодержавних інтересів та особливостей ресурсного потенціалу регіонів, з урахуванням яких визначено заходи зі стимулювання розвитку регіонів.

Проте аналіз наукових праць [1; 2; 3; 4] показує, що наявність суттєвих міжрегіональних диспропорцій зумовлена недосконалістю механізмів державного регулювання розвитку регіонів. Досвід постсоціалістичних країн у плані пошуку шляхів подолання регіональної асиметрії, зокрема чеський, щодо гармонізації регіональних інтересів з наднаціональними структурами заради наближення своїх регіонів до рівня розвитку аналогічних таксонів у ЄС показав, що одним із радикальних кроків у цьому напрямі є створення в складі Уряду Чехії Міністерства регіонального розвитку та перехід до європейської ієрархічної територіальної структури на базі сформованого національного законодавства.

Розрахунки індикативних рівнів розвитку чеських регіонів дали уряду змогу структурувати їх і визначити шляхи системної допомоги депресивним регіонам, які поділяються на: регіони з посиленою державною допомогою, що включають рецесійні території зі значними секторальними деградаціями та зростаючим безробіттям, економічно слаборозвинуті та сільські території з низькою щільністю заселення та депопуляцією населення; інші регіони, до яких входять прикордонні території, колишні військові зони, постраждалі місцевості від стихійних лих чи забруднення довкілля; регіони індивідуальної підтримки [15, с. 511].

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що аналіз тенденцій розвитку інвестиційної діяльності в Україні свідчить про значні відмінності в розвитку інвестиційної діяльності між секторами економіки країни, нерозв'язані проблеми диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, низький рівень конкурентоспроможності та інноваційно-інвестиційної активності підприємств. Державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється без цілісної дієвої системи державного впливу на розвиток інноваційно-інвестиційних процесів у регіонах країни, без ефективного механізму відносин центру з регіонами та регіонів між собою. Значна роз-

балансованість соціально-економічного розвитку регіонів, несприятливий інвестиційний клімат, відсутність власних інвестиційних ресурсів підприємств вимагають від органів державної влади вирішення таких завдань: створення дієвих механізмів залучення джерел інвестування; формування пріоритетних напрямів інвестування та підвищення ефективності державного регулювання цими процесами на регіональному рівні.

Державна регіональна політика має бути спрямована на згладжування нерівномірностей у розвитку територій України шляхом диференційованого підходу до регіонів і мати на меті: розподіл фінансової підтримки; відрахування коштів від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів; запровадження системи державної компенсації процентів за кредитами під інвестиційні проекти; запровадження системи пільгового оподаткування інвестиційної діяльності; стратегічне планування розвитку територій тощо.

Таким чином, подальші наукові дослідження будуть націлені на вдосконалення механізму державного регулювання регіональних інвестиційних процесів, що, у свою чергу, пов'язано з необхідністю науково-теоретичного обґрунтування принципів, пріоритетів, форм і методів державного регулювання інвестиційних процесів. Світовий досвід та аналіз тенденцій розвитку інноваційно-інвестиційних процесів у регіонах країни дають підстави стверджувати, що тільки постійний системний державний вплив дає змогу розв'язати проблеми розвитку регіонів, сприяти прогресивним структурним зрушенням в економіці, здійснити інноваційне оновлення її реального сектора, підвищити конкурентоспроможність регіонів та забезпечити сталий соціально-економічний розвиток держави.

Література

1. Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С.І. Бандур, Т.А. Заєць, І.В. Терон. – К. : РВПС України НАН України : ПРИНТ ЕКСПРЕС, 2002. – 250 с.
2. Борщ Л.М. Інвестиції в Україні: стан, проблеми, перспективи / Л.М. Борщ. – К. : Знання, КОО, 2002. – 318 с.
3. Варналій З. Регіональна політика України: нові умови, нові вимоги / З. Варналій // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 141–149.
4. Господарський кодекс України: станом на 01.09.2008 р. – Х. : Одіссей, 2008. – 240 с.
5. Гражевський Н. Забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в глобальному постіндустріальному вимірі / Н. Гражевський // Економіка України. – 2008. – № 9 – С. 54–63.
6. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 51. – С. 548.
7. Збаразька Л.О. Концептуальні питання створення економічного механізму стимулювання виробничих інвестицій / Л.О. Збаразька // Инвестиционные ресурсы, механизмы стимулирования : сб. науч. трудов. – Д., 1997. – С. 23–35.
8. Капітальні інвестиції за джерелами фінансування за 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.
9. Конституція України: станом на 01.01.2006 р. [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р.]. – К. : Мін-во юстиції України, 2006. – 124 с.
10. Мамутов В. Про поєднання держрегулювання і ринкової саморегуляції / В. Мамутов // Економіка України. – 2008. – № 1. – С. 59–65.
11. Мартиненко В.Ф. Формування інвестиційної моделі розвитку України: методологічний аспект / В.Ф. Мартиненко // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 172–179.
12. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки" від 28.12.2001 р. № 1801 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – С. 29–34.
13. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" від 21.07.2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.Rada.Kiev.ua.
14. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки" від 01.06.1995 р. № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.Rada.Kiev.ua.
15. Регіональне управління: інноваційний підхід : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М.П. Бутко, О.О. Зеленська, С.М. Зеленський та ін. ; [за заг. ред. д.е.н., проф. М.П. Бутка]. – К. : Знання України, 2006. – 560 с.
16. Регіони України, 2006 : стат. зб. : у 2 ч. / Держ. ком. статистики України ; [за ред.: О.Г. Осауленко]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2006. – Ч. 1. – 511 с.
17. Регіони України, 2006 : стат. зб. : у 2 ч. / Держ. ком. статистики України; [за ред.: О.Г. Осауленко]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2006. – Ч. 2. – 805 с.

18. Статистичний щорічник України за 2006 р. / Держ. ком. статистики України ; [за ред. О.Г. Осауленко]. – К. : Консультант, 2007. – 551 с.
19. Статистичний щорічник України за 2007 р. / Держ. ком. статистики України ; [за ред. О.Г. Осауленко]. – К. : Консультант, 2008. – 571 с.
20. Федулова Л. Оцінка рівня інноваційно-технологічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Л. Федулова // Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. – 2008. – жовтень. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/oktober08/18.htm.

УДК 342.5

КАТЕГОРІЯ “МЕХАНІЗМ” У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Радченко О.В.
кандидат наук державного управління, докторант
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article essence and maintenance of scientific category opens up “mechanism”, and also structure, functions and features of mechanisms of state administration.

Анотація

У статті розкрито сутність та зміст наукової категорії “механізм”; структуру, функції й особливості механізмів державного управління.

Ключові слова

Механізм, механізм державного управління, державний механізм.

І. Вступ

Серед загальновживаних наукових категорій та дефініцій є одне надзвичайно поширене слово, яке можна зустріти в точних та гуманітарних науках – “механізм”. У сучасному енциклопедичному словнику видавництва “Велика Російська Енциклопедія” слово “механізм” у різних варіаціях та стосовно різних сфер і понять зустрічається 90 разів. Відтак, різні науки, галузі діяльності, дослідники й практики вкладають у поняття “механізм” подекуди настільки різний зміст, що виникають сумніви у “чистоті” терміна – що ж, власне, можна, а що не можна називати механізмом?

Для молодої науки державного управління гостро стоїть проблема визначеності термінологічної бази та категоріального апарату науки, виключення багатозначності трактувань однакових явищ та процесів або ж вживання одних і тих самих понять для різних нетотожних політичних, соціальних, економічних та інших факторів державного буття суспільства. Слід визнати, що наукових розвідок у цьому напрямі обмаль, а цілеспрямованих досліджень сучасного розуміння механізмів публічної сфери взагалі одиниці. До таких досліджень можна віднести праці вітчизняних науковців О. Батанова, А. Кузнецова, Є. Морозова, Р. Рудницької, О. Сидорчук, О. Стельмах, О. Федорчака. Окремі аспекти економічних, організаційних, правових, соціальних та інших механізмів державного управління розкривають такі дослідники, як: О. Амосов, Г. Астапова, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Н. Брюховецька, І. Булєєв, В. Князєв, О. Коротич, М. Лесечко, В. Малиновський, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Одінцова, З. Румянцева, Л. Юзькова та ін. Проте потребують більш чіткого визначення родові ознаки поняття “механізм”, що є спільними для всіх без винятку механізмів.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розкрити сутність та зміст наукової категорії “механізм”, структуру, функції й особливості механізмів державного управління.

ІІІ. Результати

Спробуємо розібратися, які характерні риси є спільними для всіх без винятку механізмів та що має вкладатися в розуміння механізмів державного управління.

Як робочу гіпотезу висунемо припущення, що механізму як такому мають бути обов’язково притаманні такі ознаки:

- є продуктом організованої діяльності;
- має мету або функцію;
- містить послідовність дій, певний вид руху;
- передбачає переважно однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу;
- має суб’єкт і об’єкт;
- характеризується жорстким взаємозв’язком, усталеністю процесу, правил взаємодії;
- його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм;
- його побудова має структурно-функціональний характер;

– має ознаки відкритої або закритої системи.

Доведення гіпотези розпочнемо з найпростіших механізмів, якими є підойма та зубчаста пара (рис. 1). Зазначимо, що під механізмом (від грец. μηχανή mechané – "машина") класично розглядається сукупність штучних рухомо-сполучених елементів, що здійснюють заданий рух [25, с. 380], пристрій (сукупність рухомих ланок або деталей), що передає чи перетворює (відтворює) рух [10], внутрішній устрій, система функціонування чого-небудь, апарат будь-якого виду діяльності [19, т. 2, с. 245].

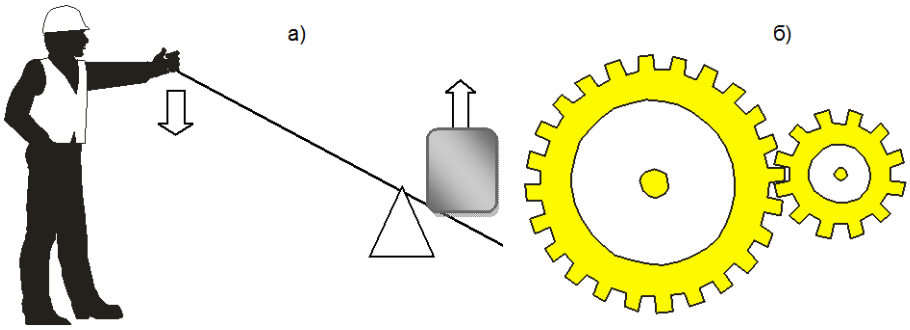


Рис. 1. Найпростіші механізми: а) підойма; б) зубчаста пара

Аналіз найпростіших механізмів дає підстави стверджувати, що як підойма, так і зубчаста пара є продуктом організованої людської діяльності з чітко визначеною метою. Підойма слугує меті зрушення й підняття важких предметів, які не під силу підняти або зрушити людині самотужки. Зубчаста пара функціонально має на меті передачу обертів зі збільшеною або зменшеною швидкістю та обертовою силою від валу двигуна до валу кінцевого обладнання.

Обидва механізми характеризуються жорстким взаємозв'язком послідовності дій та усталеністю процесу, що може бути доведений до автоматизму, а у випадку із зубчастою парою є повністю автоматичним процесом.

Суб'єктом однобічного впливу підойми на об'єкт (вантаж, важкий предмет) з чітко визначеним вектором (тиск донизу) є людина; суб'єктом такого ж впливу в зубчастій парі є двигун, що примушує обертатися ведену шестерню.

Структурними елементами підойми є суб'єкт з функцією прикладання сили, коромисло (з функцією розподілу сили), опорний блок (з функцією точки опори) та об'єкт з функцією визначеного переміщення (підйому). Структурними елементами зубчастої пари є двигун та шестерні з функціями передавання визначеного руху (обертового моменту). Нарешті, обидва механізми мають усі ознаки відкритої (для підойми) та закритої (для зубчастої пари) системи.

Отже, для найпростіших механізмів усі постулати робочої гіпотези виявилися правильними. Розглянемо тепер приклад з найскладнішими механізмами, якими, поза сумнівами, є державний механізм у цілому та механізми державного управління зокрема. Це надзвичайно складні механізми, що тисячоліттями еволюціонували з механізмів упорядкування життєдіяльності племені, роду до сучасної планетарної цивілізації. Відтак, накопичена складність державного механізму та розвитку об'єкта управління зумовлює складність методів, що використовуються суб'єктом, для управління (так званий "принцип У. Ешбі) [11, с. 35]. Так, з часом до класичного визначення механізму в словниках додалося ще два значення: 1) сукупність станів і процесів, з яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, економічне, психологічне явище; 2) система, пристрій, спосіб, що визначають порядок певного виду діяльності [21, с. 2]. Саме в цих двох значеннях слід шукати сутність механізмів державного управління.

Як зазначає професор М. Фарукшин, "політична система будь-якого суспільства характеризується наявністю певних механізмів, які гарантують йому стійкість і життєздатність. За допомогою цих механізмів вирішуються соціальні суперечності й конфлікти, координуються зусилля різних суспільних груп, організацій і рухів, гармонізуються суспільні відносини, досягається консенсус щодо основних цінностей, цілей і напрямів суспільного розвитку" [20]. Вітчизняна наука під механізмом державного управління розуміє "практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей, а згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми" [5, с. 116–117].

Проте й цим надскладним механізмам разом з новими специфічними ознаками притаманні ті самі ознаки, що й механізмам примітивним, найпростішим.

По-перше, оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, то всі

механізми держави є продуктом організованої людської діяльності. Рукотворно-технологічний, у чомусь навіть "машинний", характер механізмів державного управління полягає в необхідності спрощення та уніфікації управлінського процесу. Адже, як зазначає О. Добролюбов, "ідеальний механізм демократичної влади – той, який розраховано на неідеальних політичних діячів (а не на вождів та геніїв), оскільки лише така державна машина матиме змогу надійно функціонувати довготривалий час, успішно переживаючи поганих і гарних, посередніх і видатних керівників" [6, с. 15].

По-друге, механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й носять функціональний характер. На цьому, зокрема, наголошує Г. Атаманчук, який визначає механізм державного управління як інструмент реалізації функцій держави та її виконавчої влади [2, с. 125]. Такої ж точки зору дотримується інший відомий російський державознавець Ф. Шамхалов, який до механізмів державного управління включає цілий комплекс інститутів і органів, які тісно пов'язані між собою та складають єдину систему. Ця система створена спеціально для реалізації головних функцій, які покладено на державу й закріплено в її Конституції та законах [24, с. 272]. Це дає нам змогу зробити висновок, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у держави, водночас кожна функція державного управління вимагає існування відповідного механізму її реалізації. Саме тому ми говоримо про економічний, соціальний, ідеологічний, комунікаційний та інші механізми державного управління.

По-третє, виконання будь-якої функції завжди вимагає певної послідовності дій, динамічного перебігу процесів. Це чітко прослідковується у визначенні відомого французького економіста А. Кульмана: "Механізм містить певну послідовність явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними" [8, с. 13].

По-четверте, механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу. Зокрема, Н. Нижник стверджує, що механізм управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [12, с. 49]. Такої ж думки дотримується О. Амосов, який визначає механізм державного управління як "сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування і функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства" [1, с. 11].

По-п'яте, будь-який механізм державного управління передбачає наявність суб'єкта та об'єкта. Це знаходимо у Т. Максимової, яка до складу організаційно-економічного механізму управління вводить "суб'єкт (ініціатор), цілі, форму, методи, засоби та об'єкти" [9, с. 123].

По-шосте, вимога ефективності функціонування механізмів державного управління диктує необхідність жорстких взаємозв'язків та правил взаємодії, усталеності керованого процесу. Так, на думку Ю. Тихомирова, механізм державного управління має повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків [18, с. 482].

По-сьоме, функціонування механізмів державного управління в ідеалі спрямоване на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання в певних ситуаціях відповідних їм дій. Зокрема, В. Цвєтков зазначає, що управлінські діяння здійснюються автоматично, і людина не вільна в цій якісній визначеності самокерованої системи відмінити примхливу гру випадку і сваволі, вона може лише пристосуватися до неї й відповідно впливати на її розмах та силу [23, с. 22].

По-восьме, сама побудова механізмів державного управління має структурно-функціональний характер, адже це – "штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління" [17, с. 4]. Такої ж думки дотримуються В. Кремінь та М. Горлач, що визначають державний механізм як сукупність державно-правових інститутів, організацій та установ, наділених владними й управлінськими повноваженнями [3, с. 470]. Отже, наприклад, економічна функція держави спричиняє формування структури відповідних інститутів (бюджетних, фіскальних, регуляторних та інших) механізму державного управління економічною сферою.

По-дев'яте, механізм державного управління, за А. Кузнєцовим, – це система, тобто внутрішньо організована сукупність елементів, що мають спільну природу та утворюються на основі дії об'єктивних закономірностей та суспільних випадковостей, з метою самозбереження чи саморозвитку існуючих зв'язків між окремими суспільними явищами [7, с. 13]. Свого часу ще Г. Алмонд виокремлював три групи функцій механізмів державного управління як цілісної політичної системи. До функцій входу він відніс артикуляцію та агрегацію інтересів громадян, визначення та здійснення політичного курсу, а також виконання судових рішень. До фун-

кцій системи (її стійкості та самозбереження) – функції політичної соціалізації, політичного рекрутування та політичної комунікації. До функцій виходу – функцію політичного (державного) управління, регулювання, одержання ресурсів (у формі податків, зборів тощо) та їх справедливого розподілу в суспільстві [17, с. 115].

Очевидно, що функції артикуляції, агрегації та політичного рекрутування реалізуються за допомогою механізму виборів; виконання судових рішень – за допомогою нормативно-правового механізму; соціалізації – ідеологічного та соціально-культурного механізмів; комунікації – інформаційно-комунікативного механізму; регулювання, одержання ресурсів та їх справедливого розподілу – за допомогою бюджетного, фіскального, економічного, соціального та інших механізмів.

Отже, проведений аналіз доводить правильність робочої гіпотези щодо щонайменше дев'яти характерних рис, спільних для всіх механізмів – від найпростіших на кшталт підойми до найскладніших механізмів державного управління. Водночас набута в процесі розвитку інституту держави складність соціальних процесів зумовила й певні додаткові характерні риси механізмів державного управління, серед яких слід відзначити такі.

По-перше, механізми державного управління мають регуляторний вимір, саме за їх допомогою держава регулює суспільні відносини в тій чи іншій сфері. Найбільш ємко це визначив Дж.Е. Стигліц, який, розкриваючи механізм децентралізованого ринку, наділяє його функцією регулятора між процесами виробництва і споживання матеріальних благ [16, с. 96].

По-друге, механізми державного управління мають ціннісний вимір. Головним призначенням держави як суспільного інституту є реалізація інтересів громадян, регулювання виробництва та справедливого розподілу ресурсів життєдіяльності (завжди дефіцитних), що приводить до формування відповідних ціннісних засад функціонування самої держави, окремих органів державної влади, інших структурних елементів механізмів державного управління, призначених для реалізації певної функції держави (рис. 2). Зокрема, саме за такою логікою побудоване визначення фінансового механізму у всесвітній відкритій енциклопедії Вікіпедії: "Фінансовий механізм – сукупність форм і методів створення та використання фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, суб'єктів господарювання й населення. За допомогою фінансового механізму згідно з основними положеннями фінансової політики здійснюється розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту" [22].

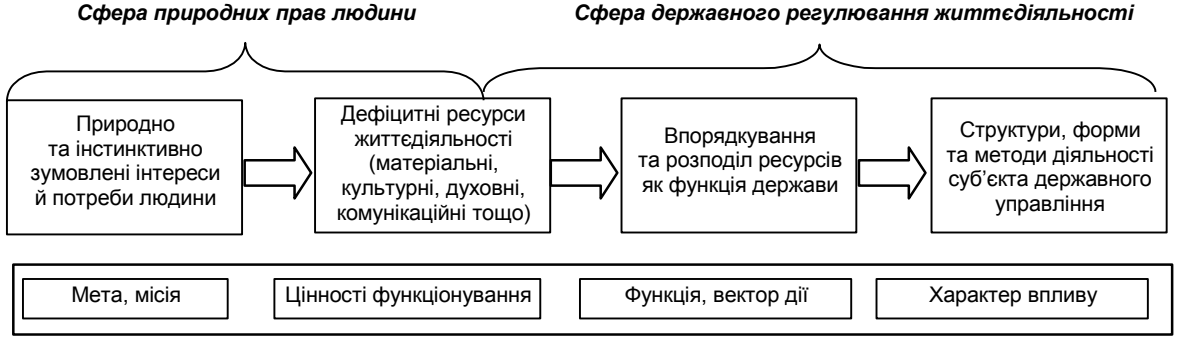


Рис. 2. Ціннісний вимір механізму державного управління

Отже, механізм державного управління призначений не тільки регулювати й забезпечувати різні сфери суспільної життєдіяльності, насамперед, реалізовувати – як власну місію та мету – ту чи іншу суспільну цінність. Такою цінністю може бути законність, що має відстоювати й захищати механізм правосуддя; свобода слова, що має забезпечуватися державним інформаційно-комунікаційним механізмом; добробут, що є спрямуванням економічного механізму держави; справедливість, що є цілепокладанням соціальних механізмів державного управління тощо.

По-третє, механізми державного управління мають проблемний вимір – за їх допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку. На цьому наголошує Г. Одінцова: "Це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети" [4, с. 12].

Різні наукові школи та науковці по-різному висвітлюють структуру механізмів державного управління. Так, О. Батанов механізм держави визначає як комплексну сис-

темну категорію, яка характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади, завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання й функції. Дану систему складають інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, духовні (ідеологічні) механізми [13, с. 338–339].

Сучасна вітчизняна політична наука розрізняє механізми а) створення; б) дії, взаємодії, існування, функціонування; в) передачі влади [14, с. 380].

Економічна наука оперує здебільшого економічним, господарським та організаційним механізмами. За допомогою економічного механізму розкривається взаємозв'язок між різними економічними явищами, господарський механізм відображає структуру відтворювального процесу, а організаційний механізм розглядається через різні впливи (зовнішні, внутрішні), які виникають у суб'єктів господарювання з приводу виробництва та споживання матеріальних благ. Фахівець з державного управління А. Кузнєцов класифікує механізми державного управління за змістом, принципом структурної побудови, рівнем керованого впливу та факторами впливу [7].

IV. Висновки

Підсумовуючи розвідку, спробуємо дати інтегральне визначення категорії "механізм державного управління" у її широкому розумінні, спираючись на визначені характерні ознаки (як спільні для всіх видів механізмів, так і специфічні для державного управління).

Механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб'єктом органи державного управління. Відповідно, класифікувати механізми державного управління можна за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, суб'єктом управління тощо.

Література

1. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О.Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць : у 2 ч. / [за заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10–16.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
3. Горлач М.І. Політологія: наука про політику : підручник для студ. вищ. навч. закл. / М.І. Горлач, В.Г. Кремень. – К. : Центр учб. літератури, 2009. – 840 с.
4. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; [за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової]. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
5. Державне управління : словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президентові України ; Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування ; [В.М. Князєв (заг. ред.), В.Д. Бакуменко (уклад.), В.Д. Бакуменко (заг. ред.)]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
6. Добролюбов А.И. Государственная власть как техническая система: О трех великих социальных изобретениях человечества / А.И. Добролюбов. – 2-е изд., стереотип. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 240 с.
7. Кузнєцов А.О. Механізм державного управління: етимологія поняття / А.О. Кузнецов ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ. – Х., 2005. – 17 с.
8. Кульман А. Экономические механизмы **/** А. Кульман ; [пер. с фр. Е.П. Островской] ; [общ. ред. Н.И. Хрусталевой]. – М. : Прогресс : Универс, 1993. – 188 с.
9. Максимова Т.С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування) : монографія / Т.С. Максимова. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – 304 с.
10. Механізм // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Механізм.
11. Морозов Є.Л. Механізми державного управління науково-технічними програмами та проектами соціально-економічного розвитку регіону : дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Є.Л. Морозов. – Донецьк, 2005. – 188 с.
12. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков ; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 1998. – 160 с.
13. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В.П. Горбатенко ; [за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка]. – 2-е вид., доп і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
14. Політологія : довідник / М.І. Обушний, А.А. Коваленко, О.І. Ткач ; [за ред. М.І. Обушного]. – К. : Довіра, 2004. – 599 с.
15. Рудніцька Р.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р.М. Рудніцька, О.Г. Сидорчук, О.М. Стельмах ;

[за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
16. Стиглиц Дж.Э. Экономика государственного сектора / Дж.Э. Стиглиц ; [пер. с англ. Г.М. Куманина]. – М. : Изд-во Моск. ун-та : ИНФРА-М, 1997. – 718 с.
17. Теория политики : учеб. пособ. / [под ред. Б.А. Исаева]. – СПб. : Питер, 2008. – 464 с.
18. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. – 798 с.
19. Толковый словарь русского языка : в 4 т. : собр. соч. [Электронный ресурс] / [под ред. Д.Н. Ушакова]. – М. : Адепт, 2004.
20. Фарукшин М.Х. Политическая система общества [Электронный ресурс] / М.Х. Фарукшин // Политнаука: политология в России и в мире. – Режим доступа: http://www. politnauka.org/library/teoria/farukshin.php.
21. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : науковий вісник : Електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
22. Фінансовий механізм // Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/фінансовий_механізм.
23. Цвєтков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цвєтков – Х. : Право, 1996. – 164 с.
24. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.
25. Энциклопедический словарь / [гл. ред. Б.А. Введенский]. – М. : Большая советская энциклопедия, 1954. – Т. 2. – 720 с.

УДК 323.212

ГРОМАДІВСЬКИЙ КАПІТАЛ: СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ

Турчинов І.Є.
аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation
Theoretical approaches as to development and accumulation of community social capital have been generalized. The new approach to determination of the concept “community capital” has been proposed; its essence, content and specific features of its formation in the society have been identified.

Анотація
Узагальнено теоретичні підходи щодо розвитку та нагромадження соціального капіталу територіальної громади. Запропоновано новий підхід до визначення поняття “громадівський капітал”. Визначено його сутність, зміст та особливості формування.

Ключові слова
Соціальний капітал, громадівський капітал, територіальна громада.

І. Вступ

Становлення місцевого самоврядування в Україні проходить складним шляхом. Передумов для такого розвитку подій багато, але одна з найголовніших – низький рівень самоорганізації населення, нездатність об’єднатися задля спільного вирішення нагальних проблем.

Кожна територіальна громада має певні ресурси, серед яких можна виділити: адміністративні, фінансові, соціальні, матеріальні, інтелектуальні, духовні, культурні, природні тощо. Соціальні зв’язки всередині громади є не тільки елементом соціальної структури, вони також визначають певну спрямованість, мають своє значення, вагу та повинні сприйматись як певний капітал, тобто здатність до нагромадження, отримання прибутку у вигляді ефективної співпраці та розвитку.

Розгляд проблем соціального капіталу дає змогу виокремити ряд питань. Особливу ж увагу слід приділити соціальному капіталу, що уособлює людський фактор (духовний, інтелектуальний, організаційний, професійний) та фактор їх ефективної взаємодії, тобто довіру, добросусідство тощо. Дослідження ряду вчених свідчать, що співтовариства, які засновані й діють на основі довіри, сприяють реалізації людського потенціалу та, як наслідок, позитивно впливають на соціально-економічний розвиток. Саме тому особливої актуальності набувають проблеми формування та нагромадження соціального капіталу, що формується всередині територіальної громади.

Над проблемами соціального капіталу замислювалось багато вчених. Фундаторами цього напряму вважають: П. Бурдьє, М. Вулкока, М. Кессіді, Дж. Коулмена, Н. Лін, Дж. Лоурі, Д. Нараяна, Р.Д. Патнема, Р. Роуза, Дж. Тернера, Ф. Фукуяму, М. Шиффа. Соціальний капітал досліджували такі російські вчені: Е. Аврамова, М. Бажинов, І. Бурмикіна, В. Гельман, В. Пациорковський,

Н. Пліскевич, В. Радаєв, Л. Стрельникова, П. Шихірьов та ін. Серед вітчизняних дослідників слід відзначити напрацювання А. Бови, О. Демківа, О. Захарченко, Л. Климанської, А. Колодія, В. Корнілової, М. Лесечка, К.В. Павлюка, А. Розсказова, Ю. Савка, О. Сидорчука, В. Степаненка, В. Сукачова, А. Ткачука та ін.

Однак й досі поза увагою науковців залишається питання соціального капіталу територіальних громад.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є висвітлення ролі громадівського капіталу у подоланні існуючих на місцевому рівні проблем.

Завданням роботи є визначення позитивних та негативних наслідків розвитку громадівського капіталу, розгляд факторів розвитку та накопичення відповідного виду капіталу в суспільстві.

ІІІ. Результати

Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування", територіальна громада являє собою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільним об'єднанням жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3, с. 1].

Громадівський капітал виступає одним з елементів соціального капіталу, особливістю якого є його формування, нагромадження та функціонування в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, яка має свої органи управління.

Поняття "капітал" має давню історію використання та багато підходів до визначення. Втім, незважаючи на цю багатогранність, капітал завжди відрізнявся здатністю до нагромадження, участю в матеріальному виробництві та виробництві послуг, а також здатністю давати прибуток. Згодом виникають теоретичні розробки щодо інших, неекономічних форм капіталу: людського, культурного, символічного, соціального тощо.

Перші згадування терміна "соціальний капітал" ми можемо прослідкувати з 1916 р., коли виникла дискусія стосовно дослідження діяльності сільських шкіл, родинних зв'язків та зв'язків у громаді. Так, американський дослідник Л.Дж. Геніфан дійшов висновку щодо необхідності виховання доброї волі, братерства, симпатії серед людей, які утворюють соціальну одиницю в суспільстві [5, с. 125]. Наступне звернення до цього поняття зустрічається лише 40 років потому в дослідженнях із соціології міста. Ініціаторами цього стали канадські вчені Дж. Джейкобс, Е. Лузлі, Дж. Сілі та А. Сім у дослідженні добросусідських відносин у місті, а також економіст Г. Лоурі [7, с. 229].

Якщо звернути увагу на сутність поняття "соціальний капітал", то не можна не пригадати праці класиків соціології М. Вебера, Е. Дюркгейма, в яких значну увагу присвячено роздумам про значення довіри в суспільному житті. Зокрема, вони вважали, що за певних умов довіра може припинити бути індивідуальною якістю та поширитись на певну групу індивідів або суспільство в цілому. Цю проблематику у своїх працях розробляли видатні соціологи: Г. Зіммель, А. Токвіль, А. Шюц. Використання соціального капіталу в наукових колах було б неможливим без впливу дослідників теорії обміну, а саме: Р. Емерсона, М. Моса, Д. Хоманса, дослідників соціальних мереж – А. Радкліф-Браун та ін.

Поняття "капітал" як самостійну соціологічну концепцію почали розробляти у 1960-ті рр. Французький соціолог П. Бурдьє трансформував політекономічне поняття капіталу в поняття капіталу як суспільного визнання системи соціальних відносин. З появою його теорії дослідження соціального капіталу перейшло на якісно новий рівень. Йому вперше вдалося встановити взаємозв'язок між різними формами капіталу, а соціальний капітал був визначений як диференціювальний та конструктуючий фактор соціальної поведінки. Згідно з визначенням П. Бурдьє, соціальний капітал – це сукупність фактичних та потенційних ресурсів, пов'язаних наявністю надійних соціальних мереж, або менш інституціоналізованих відносин на основі спільного знайомства та визнання [1].

Дж. Коулман відніс концепцію соціального капіталу у сферу економічного трактування соціальної дії й економічної поведінки, виходячи з його теорії раціонального вибору. За його розумінням, соціальний капітал є особливою формою відносин, що виникають за фактом періодично повторюваного персоніфікованого впливу між економічними суб'єктами та супроводжуються нагромадженням двосторонніх очікувань і зобов'язань [2, с.138]. На його думку, соціальний капітал є суспільним благом, але створюється раціональним індивідом задля досягнення власної мети. Цей процес є неможливим без соціального контракту, встановлених соціальних норм, обмінів та без існування певного рівня довіри.

Неабиякий поштовх у популяризації цього поняття зробили праці Р. Патнема, який відмовився від вузькоекономічного трактування соціального капіталу та перевів дослідження цього феномену у сферу суспільних благ. Саме така позиція знайшла подальше відображення у працях А. Портеса, Ф. Фукуями та інших дослідників. На їх думку, соціальний капітал нагромаджується в неурядових організаціях, асоціаціях, клубах, тому важливим елементом його вимірювання є використання індивідуальних індикаторів, таких як сила зв'язків, динаміка, кількість учасників організації тощо. Втім, цей

спосіб вимірювання позбавлений чіткої методики, об'єкт дослідження є досить вузьким, а кількість не завжди гарантує якість зв'язків усередині групи. Тому висновки Р. Патнема зустріли опір з боку соціологів, але виправдовувались економістами.

Залежність рівня соціального капіталу від якості соціальної політики досліджували Ф. Кіфер та С. Нек [7, с. 234]. Використовуючи різноманітні індекси "якості" державних інститутів, вони довели, що такі складові соціально-економічного життя суспільства, як довіра до державних інститутів, виконання законів, рівень громадських свобод та забюрократизованість, впливають на економічний розвиток держави. Дж. Тернер наголошує на тому, що соціальний капітал являє собою силу, що збільшує потенціал економічного та соціального розвитку за рахунок створення й розвитку соціальних зв'язків і моделей соціальних організацій [6, с. 138]. Р. Роуз розглядає соціальний капітал як сукупність формальних і неформальних мереж, що індивіди використовують задля виробництва та розподілення товарів і послуг [4, с. 24].

Таким чином, можна пересвідчитися, що це поняття має багато визначень і трактувань, що вказує на його багатогранність. Але незаперечним залишається той факт, що вплив соціального капіталу суспільства, під яким розуміються, перш за все, норми, які розділяються, та соціальні мережі, здатен підвищити ефективність спільних дій.

Особливої ж уваги, на нашу думку, потребують проблеми формування соціального капіталу на рівні окремої територіальної громади, оскільки саме громади є основними суб'єктами місцевого самоврядування.

Громадівський капітал має об'єднавчий, інтеграційний зміст та є, з одного боку, прагненням, а з іншого – вмінням застосовувати ефективні способи діяльності на основі координації та конвертації усіх видів капіталу задля досягнення сталого розвитку територіальної громади.

Об'єднавчий зміст громадівського капіталу полягає в здатності громади до прояву соціальної ініціативи, самоорганізації її членів задля вирішення спільних завдань, мобілізації синергетичного ефекту задля вирішення проблем територіальної громади. Отже, громадівський капітал сприяє процесу об'єднання окремих членів громади в єдиний злагоджений механізм, що працює на благо всіх.

Водночас громадівський капітал можна назвати ресурсом, потенціалом взаємодопомоги й довіри, що формується у відносинах зобов'язань і очікувань, взаємного визнання, колективізму та співробітництва.

Проявом громадівського капіталу є підвищення соціальної активності громадян, зростання їх соціальної ініціативи та самоорганізації. Звернемо увагу на такі характеристики, як самоідентифікація членів громади, наявність у них спільної мети, завдань, а також спільного розуміння їх досягнення. Лише в такому разі територіальна громада стає реальним суб'єктом, а не об'єктом суспільних відносин, і відбувається це на основі громадівського капіталу.

Серед практичних наслідків формування громадівського капіталу можна виділити такі:

1. Спрощення можливостей щодо взаємодії між представниками громади та державними установами.

2. Зростання соціальної стабільності.

3. Зниження ряду витрат, що скорочуються завдяки спрощенню формальних механізмів координації (контракти, ієрархія, бюрократичні правила тощо).

4. Зменшення соціальної вразливості членів громади.

5. Збільшення можливостей доступу громадян до ресурсів, створених або таких, що належать громаді.

6. Налагодження соціального контролю за представниками девіантних груп.

7. Вирівнювання соціальних та економічних можливостей членів територіальної громади.

Проте громадівський капітал має й негативні ознаки, зокрема, може призводити до появи так званих "безбілетників", тобто паразитів (людей, які, користуючись ресурсами територіальної громади, не докладаючи зусиль до участі у вирішенні її проблем).

Однак, негативні фактори громадівського капіталу цілком можуть контролювати як органи управління, так і самі члени об'єднання.

Таким чином, важливим фактором посилення в суспільстві ролі громади є здатність до самоорганізації, кооперації населення. Формування громадівського капіталу є неможливим без високого рівня довіри всередині територіальної громади, готовності її членів до взаємодії один з одним.

Задля цього на рівні громади необхідно створити умови для вільного доступу до засобів масової комунікації, особливо місцевих. Украй необхідним є процес залучення членів громади до процесу ухвалення та реалізації рішень, тим самим даючи можливість відчувати свою причетність та відповідальність до розвитку території. Це надасть поштовх до прояву соціальної ініціативи, об'єднання заради вирішення спільної мети.

IV. Висновки

Отже, громадівський капітал виступає неодмінною складовою підвищення ролі громади в державному управлінні. Він уособлює довіру, що виявляється між членами територіальної громади один до одного, та здатність спільно вирішувати складні завдання соціального й економічного розвит-

ку. У цій якості він може конвертуватися й у інші види капіталу, тим самим справляючи безпосередній вплив на всі сфери суспільного життя.

Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, тому формування громадівського капіталу є важливим фактором ефективного розвитку всього суспільства, створення умов для реалізації потенціалу кожного громадянина. Особливої важливості це набуває в складних умовах світової фінансової кризи, адже саме "внизу" мають зароджуватися імпульси для подолання більшості з існуючих у країні проблем.

Дослідження ж розвитку громадівського капіталу в конкретних адміністративно-територіальних утвореннях буде предметом наших подальших досліджень.

Література

1. Бурдье П. Формы капитала / П. Бурдье // Экономическая социология. – 2002. – Т. 3. – № 5. – С. 60–75.
2. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий / Дж. Коулман // Общественные науки и современность. – 2001. – № 3. – С. 121–139.
3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" : офіційне видання. – К. : Парламентське вид-во, 1997.
4. Роуз Р. Достижение целей в квазисовременном обществе: Социальные сети России / Р. Роуз // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – С. 23–38.
5. Hanifan L.J. The Rural School Community Center / L.J. Hanifan // Annals of the American Academy of Political and Social Science. – 1916. – № 67. – P. 123–129.
6. Turner J. The Formation of Social Capital: A Multifaceted Perspective / J. Turner. – Washington, 2000. – P. 94–146.
7. Woolkock M. Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy / M. Woolkock, D. Narayan // The World Bank Research Observer. – 2000. – Vol. 15. – № 2. – P. 225–249.

УДК 352:353

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

Чухно І.А.
здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The main problem in the administration system of village development and directions of improvement institutional mechanism of public administration development of rural areas are considered.

Анотація

Розглянуто основні проблеми в системі управління розвитком села та визначено напрями вдосконалення організаційного механізму державного управління розвитком сільських територій.

Ключові слова

Сільські території, управління розвитком сільських територій, організаційна структура управління сільськими територіями.

І. Вступ

Сучасний стан українського села відзначається значними кризовими явищами в усіх сферах його життєдіяльності. У стані занепаду перебуває соціальна інфраструктура на селі, його економіка, майже відсутні заходи з вирішення екологічних питань, погіршується демографічна ситуація. Характерною для нашої держави протягом понад десяти років є тенденція до скорочення чисельності сільського населення й вимирання сіл, кількість яких щорічно зменшується в середньому на 26 одиниць.

Наявні проблеми сучасного українського села значною мірою зумовлені неефективністю системи управління ним, яка існує на сьогодні, а також недоліками та помилками, що були допущені при трансформації аграрного сектора економіки країни та формуванні й реалізації аграрної політики держави попередніх років.

У зв'язку із цим актуальним вбачається дослідження сучасної системи управління розвитком сільських територій, зокрема організаційної структури органів управління ними, з виявленням основних її недоліків і переваг та розроблення пропозицій щодо її вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що останнім часом питанням розвитку сільських територій і управління ними почали приділяти більше уваги. Зокрема, проблеми соціально-економічного розвитку села висвітлено в працях С. Бондар, Т. Бондар, Н. Новикової, О. Онищенка, М. Орлатого, І. Прокопи, П. Саблука, Н. Стоянець, О. Ціхановської, В. Юрчишина, К. Якуби та ін. Питанням зайнятості сільського населення, розвитку підприємництва на селі приді-

ляють значну увагу такі науковці, як: Л. Жуков, О. Загвойська, О. Збаращук, М. Махсма, Л. Михайлова, Н. Новикова, Д. Шеленко та ін. Сільські території як об'єкт державного управління розглядаються О.І. Павловим. Проте питання реалізації державної політики у сфері сільських територій, побудови ефективного організаційного механізму управління ними є ще недостатньо вивченими.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є дослідження діючого організаційного механізму державного управління розвитком сільських територій та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

ІІІ. Результати

Традиційно з радянського періоду для управління селом в українській незалежній державі був запозичений галузевий принцип. Для радянської централізованої системи управління це було виправдано, адже сільське господарство було чи не єдиною галуззю економіки на селі, а об'єкти соціально-побутової інфраструктури утримували саме сільськогосподарські підприємства. Причому для господарств діяв принцип зрівнялівки в рівнях доходів, що виражалось в тому, що для неефективно діючих сільгосппідприємств були передбачені суттєві фінансові надходження задля забезпечення утримання і, подекуди, розвитку сільської інфраструктури. Таким чином, за якість життя селян, доступність для них різноманітних благ та послуг несла відповідальність держава через підприємства аграрної галузі. Звичайно, існували села, які вирізнялись за рівнем розвитку соціальної інфраструктури й економічним станом завдяки значно вищій ефективності роботи системоутворювальних сільгосппідприємств, проте більшість сільських поселень унаслідок існуючої системи, мала приблизно однаковий рівень розвитку.

При здійсненні трансформаційних перетворень на селі після проголошення незалежності нашої держави та переходу до ринкових умов господарювання об'єкти соціальної сфери були виведені з-під опіки сільгосппідприємств і переведені на баланси місцевих рад. При цьому слід зазначити, що для їх утримання та розвитку названі ради не мали ні матеріальних, ні кадрових ресурсів. Таким чином, сільгосппідприємства зняли із себе відповідальність за розвиток усіх інших сфер життєдіяльності сільських територій, крім виключно аграрної економіки.

На поспішність і невиправданість таких трансформацій, що призвели до занепаду соціальної сфери села, загострення його демографічних проблем звертав увагу ряд українських учених [2; 3; 5; 9; 10].

Попри розмежування питань розвитку аграрної економіки з питаннями соціального, демографічного, екологічного розвитку села, організаційна система управління ними принципово не змінилась. Оскільки управління аграрним сектором як основною галуззю економіки на селі покладено на Міністерство аграрної політики України, то й управління іншими сферами життєдіяльності сільських поселень було покладено на це галузеве міністерство.

Таким чином, більшість питань соціально-економічного розвитку села перебуває зараз у компетенції Міністерства аграрної політики. Окремі питання демографічного розвитку, розвитку інфраструктури, подолання екологічних проблем належать до відання окремих міністерств і відомств. Проте для всіх них, попри проголошення пріоритетності соціально-економічного розвитку села, характерними є розроблення заходів та фінансування програм розвитку села за "залишковим принципом". Для вирішення зазначених питань в Міністерстві аграрної політики діяв Департамент врегулювання відносин власності та соціального розвитку села.

З підвищенням уваги до питань розвитку сільських територій, пов'язаним з інтеграцією України в світовий економічний простір і відповідною адаптацією державної політики до світових, європейських тенденцій, у структурі Міністерства аграрної політики було утворено Департамент розвитку сільських територій, на який покладено функції щодо регулювання земельних і майнових відносин на селі, зайнятості сільського населення, інвестиційної політики та координації Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р. Цей департамент підпорядковується заступнику міністра, який, крім того, курирує роботу Відділу у зв'язках з Верховною Радою України щодо координації законотворчої роботи.

У грудні 2008 р. було розроблено Положення про Міжвідомчу координаційну раду з питань розвитку сільських територій [8], основними завданнями якої визначено забезпечення координації діяльності міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та наукових установ, пов'язаної з виконанням Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 р., та здійснення контролю за виконанням завдань і заходів Програми.

Отже, можна назвати такі недоліки діючого організаційного механізму державного управління розвитком сільських територій:

– здійснення управління розвитком сільських територій за галузевим принципом, що виражається, зокрема, у зосередженні управлінських функцій з цього питання в межах Міністерства аграрної політики;

- здійснення державної політики розвитку сільських територій як складової аграрної політики, що фактично значно звужує розуміння об'єкта управління, а також у результаті чого для реалізації обмеженого кола питань, що стосуються розвитку сільських територій, сформовано департамент у межах галузевого міністерства;
- відсутність у галузевого Міністерства аграрної політики достатніх повноважень та фінансових, адміністративних, політичних, кваліфікаційних інструментів для забезпечення реалізації комплексу заходів у всіх сферах життєдіяльності сільських територій, а відтак, і можливостей для реалізації комплексної та системної політики розвитку сільських територій;
- унаслідок специфічної сфери діяльності та професійно-кваліфікаційного складу службовців Міністерства відсутність зацікавленості даного органу в розробленні й реалізації чіткої й виваженої державної політики розвитку сільських територій, що охоплює всі сторони функціонування сільських територій;
- продовження фінансування питань розвитку сільських територій за "залишковим принципом", недостатня увага до проблем розвитку села;
- неефективність діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку територій через відсутність достатніх повноважень та ресурсного забезпечення.

Як уже зазначалося, управління селом, що здійснювалося в рамках галузевого підходу, а саме політики розвитку аграрного сектора економіки, попри застосування значної кількості заходів щодо забезпечення соціально-економічного розвитку села, через розрізненість та безсистемність їх упровадження не лише не забезпечило нормальних умов життя сільського населення, а й спричинило поглиблення соціально-економічних, демографічних і культурних проблем на селі, виступило однією з непрямих причин подальшого погіршення рівня та якості життя селян, посилення процесів маргиналізації на селі, занепаду духовної культури, традицій.

На необхідності зміни основних засад та принципів державної політики щодо розвитку села останнім часом наголошують і науковці, що займаються проблемами соціально-економічного, демографічного розвитку сільських територій. Зокрема, О. Павлов наголошує на реалізації політики сільського розвитку, створенні парадигми сільського розвитку, центральним моментом якої є концентрування державного впливу саме на питаннях розвитку територій як першочергової проблеми нашої держави, при цьому розглядаючи регулювання аграрної галузі як складову політики розвитку сільських територій або як рівнозначну сферу державного управління [6; 7].

Водночас деякі економісти-аграрники говорять про необхідність посилення державного впливу на вирішення соціально-економічних проблем села та подальший розвиток у цій сфері, необхідність актуалізації питань розвитку сільських територій і зменшення заходів підтримки аграрного сектора [1; 4]. У цілому для представників аграрної галузі науки характерним є підхід, висловлений Н. Стоянець, щодо необхідності формування та реалізації нової концепції розвитку сільських територій. Цілями такої концепції має бути скорочення бідності на селі та раціональне використання природних ресурсів, а сферами впливу: соціальні послуги, інфраструктура, доступ до ринків, управління використанням природних ресурсів, продуктивність праці, врожайність, продовольча безпека [10, с. 6]. Проте з цієї точки зору управління розвитком сільських територій знову ж таки розглядається як складова державної аграрної політики, хоча й зі зростаючим значенням цього її напряму.

Вирішення проблем сучасного українського села вимагає застосування комплексного, системного, виваженого й обґрунтованого механізму управління процесами його розвитку. При цьому вкрай важливим є відхід від галузевого принципу в управлінні селом і побудови нової системи управління сільськими територіями, заснованої на функціонально-територіальному підході. У рамках такої політики мають бути тісно поєднані питання соціального, економічного, культурно-побутового розвитку села й вирішення демографічних та екологічних проблем.

Зміна концептуальної моделі управління розвитком сільських територій нашої держави, перш за все, має передбачати зміну організаційного механізму в цій сфері. Важелі управління розвитком усіх складових сільських територій мають знаходитись не в межах профільного для розвитку аграрної галузі Міністерства аграрної політики України та бути частково розпорошені по інших міністерствах та відомствах, які в рамках загальної політики в своїй сфері мають забезпечувати ще й розвиток своєї галузі на селі.

Якщо залишити ці питання у сфері компетенції галузевого аграрного міністерства, слід очікувати й у подальшому ставлення до питань розвитку сільських територій як до похідних, супровідних до основної проблеми – становлення та розвитку аграрної галузі економіки. Питання ж розвитку сільських територій вирішуватимуться в цьому разі як питання розвитку соціально-економічної сфери села й фінансуватимуться, з

огляду на минулий досвід, за "залишковим принципом".

Враховуючи тенденції останніх років щодо стану й динаміки економіки сільських територій, наростання кризових демографічних явищ, подальшого занепаду соціально-побутової та соціально-культурної сфер на селі, можна зробити невтішний прогноз щодо подальшого прискорення занепаду й знелюднення сільських територій нашої держави при дотриманні існуючої державної політики в цій сфері.

Виходячи з напрацювань учених у сфері державного управління, агарної економіки, враховуючи досвід розвинутих держав світу та визначення людини, її життя як головних соціальних цінностей, об'єктивно необхідним вбачається проведення докорінних змін у державній політиці нашої держави.

Не можна применшувати роль державної аграрної політики, адже розвиток аграрного сектора економіки має бути одним з основних стратегічних напрямів економіки в нашій країні, а аграрне виробництво виступає основним джерелом продуктів харчування для нашого народу й має велике експортне значення. Тобто розвиток аграрного виробництва, аграрної економіки є основою забезпечення продовольчої безпеки нашої держави й значною мірою її економічної безпеки.

Проте формування й реалізація державної політики та механізму державного управління розвитком сільських територій має здійснюватись відокремлено, із залученням відповідних ресурсів та забезпеченням відповідальності за її результати з боку органів, що її реалізуватимуть. Саме виокремлення питань розвитку сільських територій в окрему галузь державної політики дасть змогу сформувати чіткий, виважений, науково обґрунтований, комплексний і системний механізм державного управління даним об'єктом, що враховуватиме специфічні його риси та забезпечить досягнення очікуваних результатів.

Отже, для забезпечення ефективного і збалансованого розвитку сільських територій, підвищення рівня та якості життя сільських жителів доцільним буде сконцентрувати повноваження й відповідні ресурси щодо реалізації політики розвитку сільських територій у рамках загального управлінського органу – Агенції розвитку сільських територій.

Власне, сама назва цього органу не має принципового значення. Це може бути як агенція, так і департамент, головне управління тощо. Вирішальну роль має саме сутність та призначення цієї управлінської структури. При цьому слід зазначити, що основною метою діяльності агенції має бути розроблення та реалізація загальної стратегії розвитку сільських територій і державної політики в цій сфері.

Завданнями, вирішення яких пропонується покласти на Агенцію розвитку сільських територій, є:

- реалізація та контроль за дотриманням державної політики розвитку сільських територій;
- розроблення загальної стратегії розвитку сільських територій держави;
- підготовка та подання на затвердження нормативно-правових документів у сфері державної політики розвитку сільських територій;
- забезпечення розроблення програм розвитку сільських територій на місцях, формування на їх основі регіональних та загальнодержавної програм розвитку сільських територій на середньо- і короткостроковий період;
- регулювання земельних відносин;
- формування державного й регіональних бюджетів Агенції розвитку сільських територій та розподіл фінансових ресурсів між конкретними проектами і територіями;
- забезпечення розроблення й реалізації системи заходів щодо державного управління розвитком сільських територій;
- здійснення розроблення й реалізації загальнодержавних і регіональних проектів у сільських територіях;
- узгодження окремих напрямів і заходів державного управління розвитком сільських територій, що перебувають у суміжній чи перехресній компетенції різних владних структур;
- надання інформаційно-консультаційних послуг представникам сільських територій щодо розроблення програм їх розвитку, впровадження інноваційних проектів, залучення фінансових ресурсів.

На регіональному рівні пропонується створення Регіонального представництва Агенції розвитку сільських територій, яке має виконувати основні функції агенції щодо реалізації державної політики, збору й аналізу інформації, виконання правових норм щодо політики розвитку сільських територій, надання консультаційно-інформаційних послуг.

Регіональні представництва Агенції розвитку сільських територій будуть безпосередньо підпорядковані Державній агенції розвитку сільських територій та функціонально-обласним державним адміністраціям, при цьому здійснюючи горизонтальні взаємозв'язки з обласними управліннями та обласною радою народних депутатів (див. рис.).

Саму Агенцію розвитку сільських територій пропонується підпорядкувати безпосередньо Кабінету Міністрів України. При цьому виникне необхідність часткового реформування в структурі цього органу, зокрема

покладення на одного із заступників прем'єр-міністра функцій з реалізації та координації політики розвитку сільських територій і державної аграрної політики. Узгодження розроблення політики та реалізації заходів механізму державного управління розвитком сільських територій здійснюватиметься Агенцією розвитку сільських територій за допомогою горизонтальних функціональних зв'язків з відповідними зацікавленими міністерствами й відомствами та за допомогою служби відповідного заступника прем'єр-міністра.

Як можна побачити на рисунку, пропонується досить проста ієрархічна структура Агенції розвитку сільських територій – головному державному органу (агенції) мають бути підпорядковані регіональні представництва, які знаходитимуться в обласних центрах. На районному рівні створення представництв агенції не передбачається. Це пояснюється прагненням якомога більше спростити вертикаль управління у сфері розвитку сільських територій. Наявність районного рівня агенції спричинила б значне збільшення документообігу з питань розвитку сільських територій та строки ухвалення рішень.

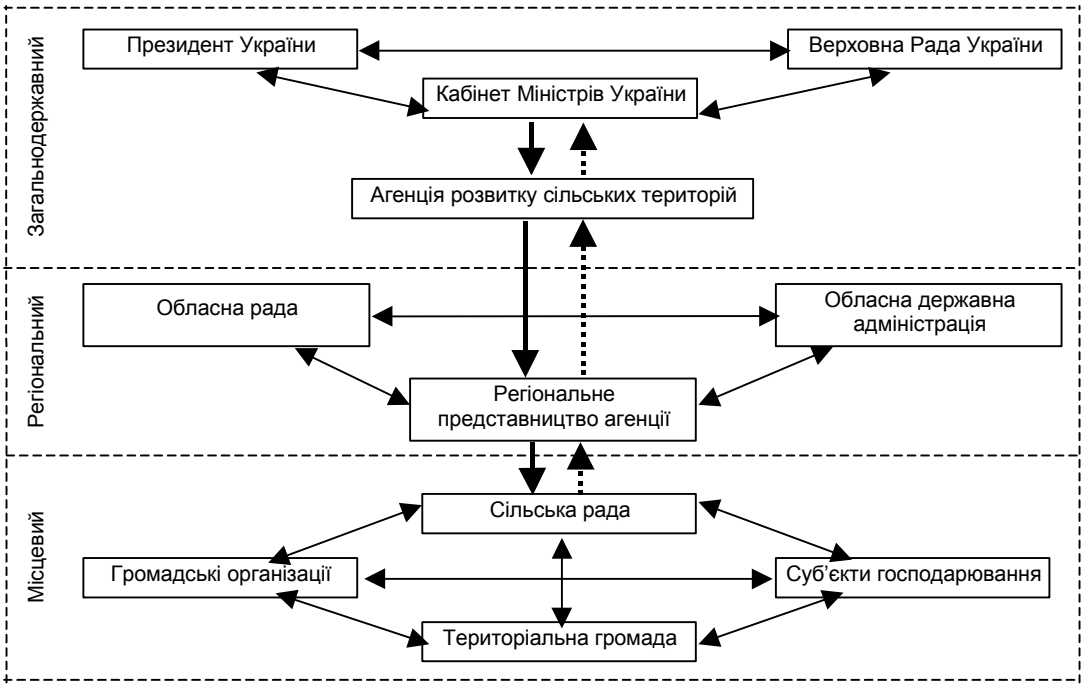


Рис. Схема організаційно-управлінської складової механізму управління розвитком сільських територій

Крім того, це пов'язано з тим, що рішення щодо управління розвитком територій мають прийматися в переважній більшості на місцях, а на державний орган управління – агенцію, як бачимо з попередньо виписаних її функцій, буде покладено вирішення глобальних загальнодержавних питань та здійснення координаційного і контрольного впливу. Для виконання зазначених функцій створення районних підрозділів агенції вбачається зайвим.

Таким чином, передбачається, що низовим органом Агенції розвитку сільських територій, на який буде покладено функцію взаємодії з кінцевим споживачем – представниками сільських громад, громадських організацій, фондів, суб'єктів господарювання, органами місцевого самоврядування, виступатиме регіональне представництво агенції.

Враховуючи значну кількість сіл в адміністративній структурі областей, можна передбачити виникнення іншої проблеми – надмірного завантаження регіональних представництв агенції зверненнями споживачів. На початкових етапах упровадження цього механізму державного управління загроза такої проблеми дійсно вбачається значною. Проте його функціонування розраховано на довгострокову перспективу й передбачає такі основоположні моменти:

- істотне зростання ролі місцевих територіальних громад у вирішенні питань розвитку власних сільських територій з поступовим зменшенням впливу органів державної влади і зведенням їх функцій, зрештою, до розроблення загальних положень державної політики в цій сфері, контролю, надання інформаційно-консультаційних послуг та координаційної діяльності;
- зосередження всього кола функцій щодо управління розвитком сільських територій у рамках єдиного державного органу – Агенції розвитку сільських територій;

- запровадження та посилення відповідальності конкретних посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, громадських організацій за рішення, що приймаються у сфері розвитку сільських територій і їх реалізації;
- формування місцевих спілок та фондів розвитку територій;
- розвиток громадянського суспільства, зокрема громадської свідомості та активності сільських жителів, що дасть змогу активізувати роботу щодо управління розвитком сільських територій на місцях.

Отже, після формування загальної організаційної структури органів управління та впливу на розвиток сільських територій на місцях передбачається значне скорочення потоку звернень до регіонального представництва агенції.

Для вирішення проблеми масового потоку споживачів за допомогою, консультаціями та роз'ясненням на момент перебудови організаційно-управлінської складової механізму державного управління розвитком сільських територій на трансформаційний період (2–3 роки) пропонується забезпечити роботу посиленого складу регіональних представництв агенції.

Як можна побачити зі схеми, наведеної на рисунку, на місцях не передбачається створення представництв адміністративної влади щодо управління розвитком сільських територій. Як уже зазначалося, одним з основних принципів механізму державного управління розвитком сільських територій, що пропонується, є перерозподіл владних повноважень у бік їх децентралізації, підвищення ролі місцевих громад і зниження державного впливу.

Хоча, знову ж таки, тут треба зробити уточнення щодо трансформаційного періоду. Внаслідок незрілості, а то й відсутності інститутів громадянського суспільства на селі, зневіри та безініціативності більшості сільських жителів, кризового стану в економічній та соціальній сферах села й відсутності ресурсів для здійснення пропонованих перетворень у період трансформаційного етапу виявляється необхідність застосування переважної частини методів адміністративного та організаційного впливу, пропагандистських, соціально-психологічних інструментів, і вже на етапах завершення організаційно-управлінських, нормативно-правових перетворень розширювати повноваження місцевих суб'єктів управління, зменшуючи одночасно державний вплив.

Що ж стосується місцевих суб'єктів управління розвитком сільських територій, то до них належать:

- сільська рада;
- територіальна громада;
- громадські організації;
- суб'єкти господарювання.

Основним органом серед них є сільська рада, на яку буде покладено обов'язок взаємодії з регіональним представництвом Агенції розвитку сільських територій та яка є органом місцевого самоврядування територій. Проте вплив зазначених суб'єктів на формування й реалізацію програм розвитку сільських територій не є однозначним. Так, ініціаторами та координаторами таких програм чи проектів можуть бути як сільська рада, так і громадські організації. Різними можуть бути й лідери у фінансуванні таких програм чи проектів. Залежатиме це від рівня розвитку та ініціативності конкретних суб'єктів в окремих сільських територіях. Проте в цілому всі вони мають бути залучені до вирішення питань розвитку та благоустрою своїх територій, підвищення рівня та якості життя селян.

IV. Висновки

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки:

- сучасна система, зокрема організаційний механізм державного управління розвитком сільських територій, з ряду причин не спроможна забезпечити стабілізацію й подальший розвиток українського села, підвищення рівня життя сільських жителів;
- об'єктивно необхідною вбачається зміна загальних концептуальних підходів до управління розвитком села. Зокрема, мається на увазі відхід від галузевого принципу в управлінні сільськими територіями й перехід до територіального, функціонального управління ними;
- внаслідок того, що сільські території та їх розвиток є набагато ширшим об'єктом управління, ніж аграрний сектор економіки, необхідним є виведення політики розвитку сільських територій з державної аграрної політики й формування її як самостійного напряму державного впливу;
- пропонується докорінна зміна організаційного механізму державного управління розвитком сільських територій. Вона передбачає створення окремої вертикалі державного управління розвитком сільських територій, представленої Агенцією розвитку сільських територій з регіональними представництвами в областях; поступову децентралізацію владних повноважень зі зростанням ролі місцевих територіальних громад і зменшенням заходів прямого державно-управлінського впливу.

Література

1. Гайдуцький П.І. Про основні засади реформування системи державної підтримки сільського господарства та сільської

території / П.І. Гайдуцький // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 43–48.
2. Онищенко О.М. Концептуальні проблеми майбутнього українського села і селянства / О.М. Онищенко, В.В. Юрчишин // Економіка АПК. – 2005. – № 11. – С. 24–29.
3. Онищенко О. Сільське господарство, село і селянство України у дзеркалі пострадянської аграрної політики / О. Онищенко, В. Юрчишин // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 5–13.
4. Онищенко О. Сільський розвиток: основи методології та організації / О. Онищенко, В. Юрчишин // Економіка України. – 2006. – № 10. – С. 4–13.
5. Орлатий М. Розвиток сільських територій України / М. Орлатий, Ю. Лупенко, О. Могильний // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К., 2006. – Вип. 1. – С. 214–224.
6. Павлов О.І. Аграрна політика як складова політики сільського розвитку / О.І. Павлов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. праць ХарРІ НАДУ. – Х., 2006. – Вип. 3 (15). – С. 132–139.
7. Павлов О.І. Парадигма сільського розвитку / О.І. Павлов // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 41–48.
8. Положення про Міжвідомчу координаційну раду з питань розвитку сільських територій : затв. Постановою КМУ від 27.12.2008 р. № 1124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nau.kiev.ua/index.php?page=hotline&file=279442-27122008-0.txt&code=1124-2008-%C3%90%C2%BF.
9. Саблук П.Т. Становлення аграрної політики в Україні / П.Т. Саблук // Економіка АПК. – 2006. – № 1. – С. 3–7.
10. Стоянець Н.В. Соціально-економічний розвиток сільських територій : автореф. дис… канд. екон. наук : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / Н.В. Стоянець. – Полтава, 2007. – 20 с.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 388.43.031:519.87

НАУКОВО-МЕТОДИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Васюков Г.Г.
здобувач Ради по вивченню продуктивних сил НАН України, м. Київ

Annotation

Basic principles of scientifically methodical ground of financial independence of local self-government are considered in the floor. Financial independence of local self-government is considered above all things as economic space for his activity within the limits of certain territory on principles of economic efficiency and financial viability. Recommendations, directed on optimization of financial independence of organs of local self-government, are offered.

Анотація

У статті викладено основні засади науково-методичного обґрунтування фінансової самостійності місцевого самоврядування. Фінансову незалежність місцевого самоврядування розглянуто, насамперед, як економічний простір для його діяльності в межах певної території за принципами економічної ефективності та економічної доцільності. Запропоновано рекомендації щодо оптимізації фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, фінансова автономія, бюджет, фінансування місцевого самоврядування України, фінансові ресурси, місцеві органи влади.

I. Вступ

Становлення місцевого самоврядування в Україні передбачає подальшу трансформацію матеріальних основ його функціонування відповідно до об'єктивної економічної реальності. З огляду на підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання повноважень і надання послуг соціального характеру, матеріальна основа місцевого самоврядування має відповідати вимогам доцільності та ефективного використання.

Кожна держава має певні завдання, для виконання яких потрібні матеріальні ресурси, тому бюджет є інструментом державного регулювання процесів вирішення соціальних, економічних, політичних і багатьох інших завдань. Між бюджетами різних рівнів існує чіткий розподіл функцій.

Державний бюджет слугує для фінансування загальнонаціональних видатків (оборона, наука тощо). Місцеві бюджети відповідальні, перш за все, за фінансування соціальних видатків, видатків на комунальне господарство тощо. Розподіл функцій між бюджетами всіх рівнів залежить від державного устрою країни: федеративного чи унітарного. Проте, залежно від розмірів та адміністративно-територіального поділу країни, її політичних, історичних і національно-культурних традицій принципи розподілу функцій між рівнями державного управління й ланками бюджетної системи можуть досить сильно відрізнятися.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити основні засади науково-методичного обґрунтування фінансової самостійності місцевого самоврядування.

III. Результати

Більшість авторів, які досліджують фінансові проблеми місцевого самоврядування, справедливо підкреслюють виняткову значущість фінансової самостійності місцевої влади, безпосередньо пов'язують реальне її втілення із зміцненням самого інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування [1].

Фінансова самостійність – важлива умова існування місцевого самоврядування будь-якої країни. На думку В.І. Кравченка, фінансова незалежність місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян [2].

К.В. Павлюк розглядає фінансову незалежність місцевого самоврядування як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення еко-

номічного й соціального розвитку цієї території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Передумовою фінансової незалежності є достатня, з погляду економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності й фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування [3].

Б.М. Данилишин застосовує поняття "самодостатня" для такої територіальної громади, яка володіє матеріальними й фінансовими ресурсами, достатніми для реалізації завдань і функцій, віднесених до її компетенції [4].

Розглядаючи питання децентралізації компетенції в розв'язанні державних завдань, І.О. Луніна висуває основний економічний аргумент на користь фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади – можливість кращого врахування уподобань та інтересів громадян. "Хоча, – підкреслює вона, – вирішення цього завдання вступає у протиріччя з необхідністю створення в країні більш-менш однакового рівня забезпечення населення суспільними благами і послугами" [5].

Аналіз фінансових систем розвинутих країн світу показує, що поряд з державами, де місцеві органи влади володіють значною фінансовою автономією (Австрія, Іспанія, США, Швейцарія – від 70 до 98%), існують країни з набагато меншим обсягом фінансової автономії (Бельгія, Франція, Норвегія).

Основу їх фінансової автономії становлять місцеві податки й місцеві надбавки до загальнонаціональних податків. У США, наприклад, прямі місцеві податки становлять майже 80% поточних доходів, у Швеції – 64,3%, у Норвегії – 55,2% [6]. У деяких країнах місцеві бюджети при формуванні поточних доходів, насамперед, залежать від трансфертів з бюджету центральної адміністрації. Це характерно для Італії, Ірландії, Канади, Португалії. Тут трансферти становлять, відповідно, від 80 до 60% поточних доходів.

У сучасних демократичних державах децентралізація компетенцій щодо розв'язання завдань, покладених на державу, дає змогу пристосувати надання суспільних благ і послуг до потреб жителів різних регіонів. Можливість кращого врахування уподобань та інтересів громадян є основним економічним аргументом на користь фінансової самостійності місцевих органів влади.

Європейські принципи функціонування системи місцевих податків і зборів полягають у такому: співвідношення розмірів місцевих податків і якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування; достатньо високий рівень рентабельності й низький рівень адміністративно-управлінських витрат; транспарентність податкового тягаря для фізичних і юридичних осіб – платників податків (це є однією з необхідних попередніх умов ефективного розподілу ресурсів); визнане право органів місцевого самоврядування встановлювати ставки податків у межах визначених законодавством; певна еластичність, що давала б змогу коректувати обсяг податкових надходжень залежно від зміни рівня витрат.

Диверсифікація джерел фінансування органів місцевого самоврядування передбачає виконання покладених на них функцій за допомогою фінансових інструментів, таких як місцеві податки та збори.

Основи фінансової самостійності місцевого самоврядування мають полягати в урахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення й місцевого самоврядування.

В Україні, згідно з Бюджетним кодексом, бюджетний устрій – це визначена правовими нормами організація та принципи побудови бюджетної системи, її структура, взаємозв'язок між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою й адміністративно-територіального поділу. Оскільки Україна є унітарною державою, бюджетна система країни є дворівневою. Стаття 6 Бюджетного кодексу України виділяє зведений бюджет, який є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу й прогнозування економічного та соціального розвитку держави [7].

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів областей і міст Києва та Севастополя. Динаміку за доходами та видатками зведеного бюджету України у 1992–2007 рр. подано в табл. 1.

Таблиця 1

Зведений бюджет України у 1992–2007 рр. (за даними Державного казначейства України)

Роки	Доходи	Видатки	Дефіцит (–)/ профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (–)/ профіцит (+)
	Млрд крб			У відсотках до ВВП		
1992	1227,5	1919,7	–692,2	24,4	38,1	–13,7
1993	49621,8	57248,7	–7626,9	33,5	38,6	–5,1
1994	523092,6	630647,0	–107554,4	43,5	52,4	–8,9

Продовження табл. 1

Роки	Доходи	Видатки	Дефіцит (–)/ профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (–)/ профіцит (+)
	Млрд грн			У відсотках до ВВП		
1995	20,7	24,3	–3,6	38,0	44,6	–6,6
1996	30,2	34,2	–4,0	37,0	41,9	–4,9
1997	28,1	34,3	–6,2	30,1	36,7	–6,6
1998	28,9	31,2	–2,3	28,2	30,4	–2,2
1999	32,9	34,8	–1,9	25,2	26,7	–1,5
2000	49,1	48,1	1,0	28,9	28,3	0,6
2001	54,9	55,5	–0,6	26,9	27,2	–0,3
2002	61,9	60,3	1,6	27,4	26,7	0,7
2003	75,3	75,8	–0,5	28,2	28,4	–0,2
2004	91,5	102,5	–11,0	26,5	29,71	–3,2
2005	134,2	142,0	–7,8	30,4	32,21	–1,8
2006	171,8	175,5	–3,7	31,6	32,31	–0,7
2007	219,9	227,6	–7,7	30,8	31,91	–1,1

Примітка. Складено за даними [8].

Місцеві бюджети в кожній країні є найчисленнішою ланкою бюджетної системи. В Україні у 2007 р. їх кількість становила 12 110, у тому числі республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласні бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 165 бюджетів міст обласного значення, 488 районних бюджетів, 273 бюджети міст районного значення, 107 районних бюджетів у містах, 792 селищних, 10 261 сільський бюджети [7; 8].

Враховуючи основне призначення доходів місцевих бюджетів, пропонуємо таку класифікацію доходів місцевих бюджетів (табл. 2).

Таблиця 2

Класифікація доходів місцевих бюджетів України

Критерії класифікації	Види доходів
Соціально-економічний зміст	надходження від юридичних осіб державної, комунальної, приватної, акціонерної, колективної форм власності; надходження від фізичних осіб
Повнота зарахування доходів до місцевих бюджетів	доходи місцевих бюджетів, що зараховуються повністю; доходи місцевих бюджетів, що зараховуються частково
Періодичність надходжень	систематичні доходи; разові доходи
Методи залучення	доходи, які залучаються до бюджетів податковим та неподатковим методами
Спосіб зарахування	доходи загального фонду місцевих бюджетів та спеціального фонду
Код бюджетної класифікації	податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; надходження до цільових фондів; офіційні трансферти
Форма утворення	обов'язкові надходження; необов'язкові надходження
Зміст	власні доходи; закріплені доходи; офіційні трансферти
Джерело утворення	доходи місцевих бюджетів, джерелами яких є прибуток, собівартість, доходи фізичних осіб, кошти інших бюджетів тощо

Для досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного й місцевих бюджетів та пропорційності між ними мають бути дотримані такі умови:

1) єдність бюджету та державного плану економічного й соціального розвитку;

2) забезпечення кожного бюджету стійкими доходами, які тісно пов'язані з економічною, соціальною й екологічною ситуацією регіону;

3) збалансованість кожного бюджету незалежно від обсягів закріплених за ним дохідних джерел;

4) зацікавленість державних і місцевих органів влади в успішному виконанні планів загальнодержавних доходів на території кожного регіону.

Існування бюджетів різних рівнів, з одного боку, і значна нерівномірність фінансового стану різних регіонів України та верств населення – з іншого, об'єктивно зумовлюють перерозподільні процеси фінансових ресурсів. Механізм перерозподілу бюджетних коштів є об'єктом централізованого державного регулювання й багато в чому визначається системою оподаткування, монетарною політикою, макроекономічними факторами, які перебувають у безперервному русі та розвитку.

Наукове обґрунтування оптимального розміру централізації величини фінансових ресурсів у бюджетній системі є важливим й актуальним завданням. Рівень централізації в кожному конкретному періоді визначається фінансовою політикою держави, виходя-

чи з умов, що склалися в її народногосподарському комплексі. Так, необхідність структурної перебудови економіки, її територіального розміщення вимагатиме вищого рівня концентрації ресурсів у бюджеті для їх перерозподілу на зазначені цілі. На рівень централізації в бюджеті фінансових ресурсів впливають також система соціальних гарантій, що забезпечується законодавством держави, витрати на оборону, державне управління, економічні відносини з іншими державами тощо.

Держава здійснює фінансове вирівнювання, що передбачає регулювання доходів і видатків органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що доцільність вирівнювання визнана не лише бюджетним законодавством. Зокрема, ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування містить положення, яким передбачено необхідність захисту фінансово слабших органів місцевого самоврядування шляхом запровадження процедур фінансового вирівнювання або аналогічних заходів, що мають на меті виправити вади, зумовлені нерівним розподілом потенційних ресурсів фінансування й покладеного фінансового тягаря [1].

В Україні умови для вирішення фінансових проблем місцевих бюджетів визначено в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, який, відповідно до Конституції України, визначає як матеріальну, так і фінансову основу місцевого самоврядування. Згідно із цим Законом, фінансова незалежність місцевого самоврядування – це:

- самостійність розроблення, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів, внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законодавством;
- випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;
- отримання позик з інших місцевих бюджетів та інших джерел;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів;
- розміщення належних органам місцевого самоврядування коштів у банках, отримання відсотків, зарахування їх до доходів місцевих бюджетів;
- утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) фондів;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку, визначеному законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності.

Фінансовий аспект незалежності місцевих органів влади є визначальним, адже від фінансових можливостей залежать, зрештою, їх реальні владні функції.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати, насамперед, як економічний простір для його діяльності в межах певної території за принципами економічної ефективності та економічної доцільності. Пріоритетною умовою в цьому разі має бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону.

Отже, під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування розуміємо можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління.

Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна, з погляду економічної доцільності, децентралізація влади й адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази, між центром і регіонами, місцевими органами управління. Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування зажди мають визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування й відповідно до них джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій.

Тенденція до децентралізації відповідальності за виконання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у країнах з трансформаційною економікою часто призводить до ситуації, коли визначення видатків місцевих органів влади випереджає вирішення питання про забезпечення ресурсами для їхнього фінансування. Що ширшою є сфера повноважень місцевої влади, то вищою має бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь місцевих органів влади. Універсальної моделі фінансування, яка була б однаково прийнятною для всіх країн, не існує.

Особливості формування та використання коштів місцевих бюджетів визначаються рядом факторів, таких як: 1) економічна система країни; 2) державний устрій; 3) бюджетний устрій; 4) адміністративно-територіальний поділ; 5) система місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування; 6) історичні, культурні та релігійні традиції; 7) модель розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади й місцевого самоврядування; 8) межі державного регулювання економіки та її ринкового саморегулювання; 9) рівень макроекономічного розвитку держави; 10) особливості трансформаційних процесів економіки.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови ба-

гаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дає змогу дійти висновку, що існуюча система формування місцевих бюджетів має ряд серйозних недоліків:

- високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;
- регулювальні доходи відіграють домінуючу роль у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів, тоді як частка закріплених за територіями податкових платежів низька;
- практично щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також науково обґрунтованої методики міжрегіонального перерозподілу доходів.

Практика здійснення місцевого самоврядування доводить, що це самоврядування є реальним тільки в разі володіння необхідними фінансовими та матеріальними ресурсами для прийняття самостійних рішень, задоволення потреб мешканців, виконання поставлених завдань.

IV. Висновки

Проведений аналіз теоретико-методичних засад фінансового забезпечення місцевого самоврядування України дав змогу виявити певні проблеми у формуванні організаційно-економічного механізму фінансування місцевого самоврядування:

1. Відсутність чіткого розподілу компетенцій щодо розв'язання завдань між центральними органами влади й органами регіонального та місцевого самоврядування, закріплення його на законодавчому рівні.

2. У сучасних умовах особливої актуальності набула проблема самостійності місцевих бюджетів. Проведений аналіз наукових досліджень засвідчив, що самостійність місцевих бюджетів залишається формальною. Цей задекларований принцип бюджетного устрою не має механізму його реалізації. Зокрема, це стосується розмежування повноважень державної влади й органів місцевого самоврядування і на цій основі – розмежування доходів і видатків усіх бюджетів.

3. Вирішальне значення для фінансової незалежності місцевого самоврядування мають доходи місцевих бюджетів, процес формування яких характеризується сьогодні переважанням дотацій і субвенцій з Державного бюджету України, невеликою питомою вагою власних доходів, зокрема місцевих податків і зборів, незначними надходженнями коштів від комунального майна й надання послуг.

4. Зміцнення фінансів місцевого самоврядування неможливе без ефективної регіональної політики. Вона має бути зорієнтована на забезпечення повнішого залучення в розвиток територій і кращого використання ресурсного потенціалу регіонів, на реалізацію переваг територіального поділу та кооперації праці. На наш погляд, національна стратегія за сучасних умов має базуватися на збалансованій політиці централізації та децентралізації, на підвищенні спроможності територіальних громад самостійно вирішувати питання щодо свого соціально-економічного розвитку.

Література

1. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.
2. Кравченко В.І. Конкурентноздатність громад: економічний і політико-правовий аспекти : проект тез до національної доповіді "Інноваційні шляхи муніципального і регіонального розвитку в Україні – 2006" (Бердянськ, 18–20 вересня 2006 р. – XI Всеукраїнські муніципальні слухання) / В.І. Кравченко. – К., 2006. – 50 с.
3. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів / К.В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–38.
4. Ресурсний потенціал сталого розвитку України / Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, В.С. Міщенко, Я.В. Коваль, О.С. Новоторов. – К., 1999. – 716 с.
5. Луніна І.О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування / І.О. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10–16.
6. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
7. Бюджетний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38.
8. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.
9. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua. – 2007.

УДК 388.43.031:519.87

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Занфіров В.А.
кандидат наук з державного управління
перший заступник прокурора Запорізької області

Annotation

In the floor explored main aspects of display of organizationally economic nature of community property of territorial societies are in the conditions of conducting of modern transformations of markets. The ways of increase of efficiency of property management of territorial societies are certain. Recommendations, directed on the improvement of organizationally economic mechanism of financing of local self-government of Ukraine, are offered. Subsequent forming and reformation of community property, as a financial base of local self-government, guilty to answer the functions and interests of population of the proper city laid on local authorities and provide the effective functioning of local economy.

Анотація

У статті досліджено головні аспекти прояву організаційно-економічної природи комунальної власності територіальних громад в умовах проведення сучасних ринкових перетворень. Визначено шляхи підвищення ефективності управління майном територіальних громад. Запропоновано рекомендації, спрямовані на вдосконалення організаційно-економічного механізму фінансування місцевого самоврядування України. Обґрунтовано, що подальше формування та реформування комунальної власності як фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування має відповідати покладеним на місцеві органи влади функціям та інтересам населення відповідного міста й забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, комунальна власність, організаційно-економічний механізм, бюджет, фінансування місцевого самоврядування України, комунальне майно, фінансові ресурси, місцеві органи влади.

І. Вступ

У наш час для органів місцевого самоврядування надзвичайно важливим завданням на шляху створення та розвитку власної матеріально-фінансової бази є здійснення позитивних перетворень в управлінні власністю територіальних громад. В Україні досі триває процес реформування комунальної власності. Постійно змінюється її склад. Трансформація відбувається за двома напрямами: перший – продаж та приватизація комунального майна, другий – прийняття чи придбання в комунальну власність нових об'єктів. Унаслідок цього повинна сформуватися оптимальна в кількісному та якісному вимірах комунальна власність, яка дійсно стане матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування, забезпечить ефективне функціонування та розвиток міського господарства.

Збереження значної кількості об'єктів права комунальної власності в розпорядженні місцевих органів змушує органи влади шукати нові механізми та підходи до управління такими підприємствами. Частина цих підприємств перетворюється на ринкових господарюючих суб'єктів, інша частина є об'єктами суто соціальної сфери для надання соціальних послуг населенню. Комунальна власність на сучасному етапі стає не просто матеріальною основою місцевого самоврядування, а й джерелом фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

За останні роки проблема управління майном комунальної власності висвітлювалася в багатьох публікаціях вітчизняних дослідників. У цьому плані заслуговують на увагу наукові праці Б. Адамова, В. Алексєєва, П. Біленчука, І. Борисенка, В. Вакуленка, В. Гірняка, Р. Гринюка, О. Дзери, Я. Ільченко, О. Колісника, Н. Косматенко, Т. Лебеди, М. Лелюк, А.. Мельник та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити процес прояву, реалізації та організаційно-економічні особливості формування комунальної власності як джерела поповнення місцевих бюджетів.

ІІІ. Результати

Інститут комунальної власності як невід'ємна складова місцевих майнових комплексів розпочав формуватися в Україні у 1990 р. Законом Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" до складу фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, поряд з природними та фінансовими ресурсами, було включено міс-

цеве господарство, комунальну та іншу власність, яка слугує джерелом одержання доходів місцевого самоврядування й задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території. Цим Законом було введено поняття місцевого господарства; підкреслювалось, що місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення й функціонування системи місцевого самоврядування.

У статті 142 Конституції України зазначено, що "матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах" [7], тобто матеріально-фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність, яка належить територіальній громаді. Комунальна власність нині є новітнім видом власності – власністю територіальної громади. Процес становлення комунальної форми власності регулюється Законами України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності", "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)", "Про приватизацію державного майна" тощо.

Комунальна власність – це сукупність активів, які належать органам місцевого самоврядування, забезпечують соціально-економічні потреби громади та є джерелом отримання доходів цієї громади. Таке трактування комунальної власності цілком відображає її суть, певні сторони економічного змісту цього поняття. При цьому комунальна власність характеризується двома визначальними ознаками, такими як прив'язаність до певної територіальної одиниці та тісний взаємозв'язок із забезпеченням соціально-економічних потреб населення цієї територіальної одиниці. Формування та підвищення ефективності комунальної власності територіальної громади – це головна проблема в системі розвитку місцевого самоврядування.

Проблема формування комунальної форми власності має три аспекти: фінансово-економічний, соціальний, управлінський.

У фінансово-економічному аспекті внаслідок слабкості матеріальної бази місцевого самоврядування й недостатності повноважень щодо її посилення виникає незацікавленість місцевих органів у розвитку економічного потенціалу підвідомчої території, підвищенні її інвестиційної привабливості, забезпеченні прав і законних інтересів підприємців. Це виявляється в невикористанні найефективніших механізмів розподілу комунального майна, що має залучатися в підприємницьку діяльність (виділення земельних ділянок і здавання в оренду нежитлових приміщень поза конкурсною процедурою, неприйняття заходів щодо покриття витрат при неякісному виконані робіт підрядниками за договорами тощо).

У соціальному аспекті перерозподіл об'єктів комунальної власності між органами державної влади та органами місцевого самоврядування не завжди відбувається відповідно до розподілу повноважень щодо надання суспільних благ і послуг мешканцям територіальної громади. Виникають суперечності у фінансуванні окремих об'єктів галузевої та підвідомчої підпорядкованості, які розташовані на території юрисдикції органів місцевого самоврядування й послугами яких користуються мешканці територіальної громади. Вирішення також потребує таке питання, як фінансування переданих у комунальну власність відомчих соціальних об'єктів підприємств – житлових будинків, поліклінік, дитячих садків.

В управлінському аспекті реформування відносин власності не повною мірою відповідає проголошеним принципам децентралізації: управління об'єктами спільної власності делеговано органами місцевими самоврядування місцевим державним адміністраціям. Однак реальна децентралізація повноважень відбувається тоді, коли об'єкти спільної власності передаються в управління виконавчим органам місцевих рад на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст. В іншому разі ці об'єкти залишаються у віданні державних органів, що може бути засобом контролю органів місцевого самоврядування. Чинниками, що гальмують розвиток управління об'єктами комунальної власності, також є: відсутність достатньої кількості кваліфікованих менеджерів, обмеженість інвестиційних можливостей.

В Україні переважна більшість об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства. У сучасних економічних умовах унаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектора. Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві бюджети фінансують надання послуг, які, по суті, є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального житла, надання комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість, у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається суттєвого прогресу ринкових відносин.

Водночас інтенсивні процеси роздержавлення підприємств комунальної форми

власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Однак досвід інших країн свідчить, що кількість підприємств комунальної форми власності в розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації. Тому з метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи мають знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами.

Доходи від операцій з комунальною (муніципальною) власністю в розвинутих країнах створюють фінансову базу місцевих органів, зокрема податкову базу місцевих бюджетів. Комунальне майно виступає заставою для отримання кредитів і випуску місцевих позик, є об'єктом продажу. В Україні податок на прибуток підприємств комунальної форми власності зараховується до місцевих бюджетів і не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак надходження від нього не перевищують 1–2% у доходах місцевих бюджетів. Проте, не маючи великого фіскального значення, об'єкти комунальної власності є основними ланками, через які держава має змогу забезпечувати надання послуг у соціальній сфері, а органи місцевого самоврядування – впливати на соціально-економічний розвиток території.

Важливе питання структурних реформ – розподіл об'єктів за видатками, що здійснюються з бюджетів усіх рівнів. Бюджетний розподіл коштів спричинює поділ об'єктів на такі групи: об'єкти комунальної власності сіл, селищ, міст; об'єкти спільної власності районів; об'єкти спільної власності областей; об'єкти державної власності. Залежність від бюджетного розподілу коштів досить часто зумовлює багаторазову передачу об'єктів комунальної власності в спільну чи, навпаки, роздільну власність, що не сприяє підвищенню ефективності їх функціонування.

Об'єкти тієї частки комунальної власності територіальних громад, що набули статусу спільної власності, яка перебуває в управлінні районних та обласних рад, задовольняють не місцеві потреби, а корпоративні, спільні. Повноваження з управління об'єктами спільної власності (місцевого самоврядування) виконує орган державної влади (місцева державна адміністрація) і фінансується здійснення цих повноважень за рахунок Державного бюджету. Тому відсутні реальні важелі управління та інших дієвих механізмів впливу на діяльність об'єктів спільної власності з боку рад.

Більшість районних та обласних рад України прийняла рішення про делегування власних повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, зокрема повноваження щодо управління об'єктами спільної власності. Проте деякі ради залишили ці повноваження в себе, а деякі з них делегували тільки частину повноважень з управління об'єктами спільної власності (наприклад, майном).

Таке делегування робить ефективним лише контроль і не створює підстави для підвищення ефективності функціонування об'єктів спільної власності з боку рад. Створюються умови для незацікавленості в діяльності об'єктів спільної власності, яка посилюється відсутністю ресурсного супроводження делегованих повноважень місцевого самоврядування. Для вирішення проблем делегованих повноважень з управління об'єктами спільної власності доцільно запровадити договірні економічні відносини між відповідною радою та уповноваженим органом. Інший шлях – ліквідувати таку інституцію, як "об'єкти спільної власності", шляхом передачі об'єктів до комунальної власності. Доцільно переглянути існуючу бюджетну залежність розподілу об'єктів комунальної форми власності.

Для розмежування та врегулювання питань підпорядкованості й управління об'єктами вважаємо за доцільне ввести такі види власності в межах комунальної:

- спільна власність територіальних громад – комунальна власність двох або більше територіальних громад, що належить їм на правах спільної сумісної чи спільної часткової власності;
- спільна сумісна комунальна власність – це комунальна власність декількох територіальних громад без визначення часток кожної з них, що задовольняє їх спільні потреби й перебуває в управлінні районних та обласних рад;
- спільна часткова комунальна власність – це комунальна власність двох або більше територіальних громад, які об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій з визначенням часток кожної з них у праві власності.

Крім того, визначення місцевого бюджету як громадського фонду грошових коштів є підставою для включення його до переліку об'єктів права територіальної громади. Тому необхідно врегулювати реалізацію прав власності на фінансові ресурси, зокрема, до комунальної власності можна віднести доходи місцевого бюджету, депозити територіальних громад у банківських та інших фінансово-кредитних установах, інші фонди, що належать територіальній громаді.

Створення підприємств комунальної форми власності, здатних бути джерелом доходів для місцевих бюджетів і забезпечувати послуги соціального характеру – напрям роботи органів місцевого самоврядування, який має охоплювати комплекс питань. Подальше становлення комунальної власності в Україні має відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад мають відповідати повноваженням органів місцевого самоврядування та інтересам населення відповідної території й забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства.

Розширення переліку об'єктів комунальної власності є недостатнім чинником підвищення ефективності функціонування всього комунального сектора. "Перевантаження" органів місцевого самоврядування власністю може спричинити зниження ефективності господарювання підприємств і організацій комунальної власності, зменшуватиме можливості місцевих органів влади у здійсненні своїх функцій. Комунальна власність територіальної одиниці має обмежуватися тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам виконувати функції щодо забезпечення життєдіяльності населення.

У 2007 р. до бюджету м. Запоріжжя перераховано 41,0 млн грн від приватизації 251 об'єкта комунальної власності (при запланованих 200 об'єктах), що на 0,42% більше від плану. Планові завдання та фактичні надходження коштів до міського бюджету від приватизації об'єктів комунальної власності в 2003–2007 рр. подано на рис. 1.

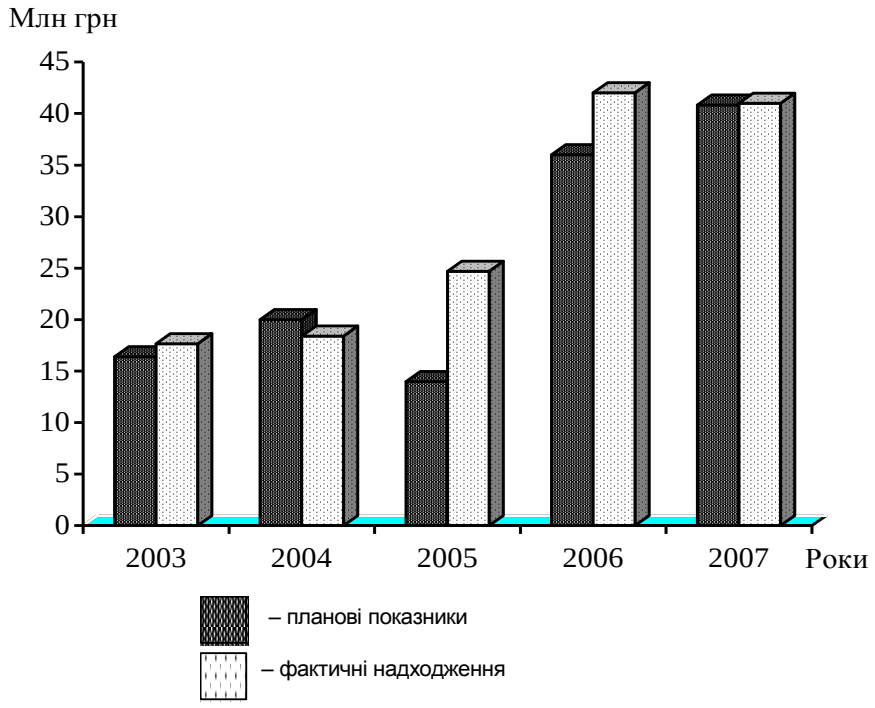


Рис. 1. Надходження коштів до бюджету м. Запоріжжя від приватизації об'єктів комунальної власності

Протягом зазначеного періоду приватизовано 53 об'єкти торгівлі, 81 – побуту, 22 – медичні заклади та ін. Покупцями об'єктів приватизації стали 121 фізична особа, 20 приватних підприємств, 11 акціонерних товариств, 85 товариств з обмеженою відповідальністю, 5 громадських організацій, 2 колективних підприємства та 1 спільне підприємство. Середня вартість 1 кв. м приватизованих об'єктів комунальної власності м. Запоріжжя за 2007 р. збільшилась на 42,6% порівняно з попереднім роком та становить 1231,1 грн (за 2006 р. – 805,1 грн).

Загальна сума інвестицій суб'єктів підприємницької діяльності в приватизовані об'єкти за 2007 р. становить понад 11,0 млн грн.

З боку управління у справах приватизації міської ради триває постійний контроль за виконанням власниками приватизованих об'єктів умов договорів купівлі-продажу. Фахівцями управління у 2007 р. здійснено 205 перевірок виконання власниками об'єктів умов договорів купівлі-продажу, нараховано 205,5 тис. грн штрафних санкцій, які в повному обсязі перераховано до міського бюджету, що у 3,7 раза більше, ніж у 2006 р. (55,3 тис. грн). З метою розвитку та збереження соціальної інфраструктури міста до комунальної власності у 2007 р. прийнято парк ім. Академіка В.Я. Климова від ВАТ "Мотор Січ", парк ім. О.С. Пушкіна, майно Клубу юних моряків (катер "Пеленг" та 8 одиниць

майна), об'єкт незавершеного будівництва, а також 37 квартир з державної власності [1; 2].

З метою підвищення рівня та якості надання послуг соціального характеру місцеві органи повинні знаходити раціональні пропорції між комунальними підприємствами та суто приватними об'єктами. Такий підхід дасть змогу запобігти втраті соціально значущих об'єктів комунальної власності та забезпечить стійкі фінансові джерела.

Реформування комунальної власності шляхом оптимізації структури надає також можливість:

- по-перше, значно зменшити місцеві бюджетні витрати на управління та підтримку малоприбуткових і збиткових підприємств місцевого господарства, особливо тих, які не перебувають у комунальній власності;
- по-друге, забезпечити збільшення прибутків місцевого бюджету та стабільність надходження коштів за рахунок як продажу майна, так і підвищення ефективності роботи комунальних підприємств, що дасть змогу місцевим органам влади збільшити масштаби фінансування розвитку місцевого господарства та виконання соціальних програм.

Основою визначення оптимальної структури комунального комплексу громади має бути співвідношення необхідності забезпечення найбільшої ефективності його функціонування та наявних можливостей органів управління щодо утримання об'єктів комунальної власності, фінансового забезпечення їх розвитку, а також ступеня їх керованості.

Для вирішення зазначеного завдання механізм управління комунальною власністю міста, структуру якого подано на рис. 2, має формуватися на таких принципах [3]:

1) узгодження державних інтересів з інтересами мешканців територіальної громади;

2) економічна зацікавленість об'єктів комунальної власності в ефективній діяльності;

3) забезпечення організаційно-методичної єдності сукупності об'єктів, які входять до комунального майнового комплексу громади;

4) дотримання комплексно-цільового підходу до організації управління та формування відповідних комплексів в організаційній структурі управління стосовно сукупності об'єктів комунальної власності, що мають тісні економічні, виробничо-технологічні та функціональні зв'язки;

5) підвищення відповідальності керівників різних рівнів управління за ефективне функціонування комунального сектора економіки територіальної громади.

IV. Висновки

Отже, подальше формування та реформування комунальної власності має здійснюватись на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування повинні відповідати покладеним на місцеві органи влади функціям та інтересам населення відповідного міста й забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства. Для цього в управлінні комунальною власністю доцільно застосовувати певні підходи.

По-перше, формуючи стратегію управління підприємствами, що перебувають на балансі місцевих органів, останні мають застосовувати сучасні маркетингові, фінансові, податкові технології, а саме: запроваджувати механізми планування фінансових результатів діяльності підприємств комунальної форми власності й системи моніторингу фінансових планів.

По-друге, у процес надання послуг соціального характеру необхідно залучати суб'єктів підприємницької діяльності на засадах співфінансування, а також суб'єктів ринкової інфраструктури – страхові та консалтингові компанії, аудиторські фірми – з метою покращання процесу планування та мінімізації ризиків.

По-третє, управління комунальною власністю потребує залучення оціночних компаній для визначення вартості майна та підготовки його до продажу чи передачі в оренду. Програмі реалізації комунального майна має передувати розроблення цілей подальшого використання майнових комплексів.

По-четверте, об'єкти комунальної власності, метою діяльності яких є надання послуг соціального характеру, не є конкурентоспроможними на ринку. Тому з метою покращання якості надання ними послуг фінансування таких об'єктів має базуватися на засадах повного бюджетного забезпечення із залученням позик та інвестицій.

По-п'яте, об'єкти комунальної власності, функціонування яких безпосередньо не пов'язане з виконанням соціальних завдань, повинні діяти на засадах рентабельності та прибутковості. З метою збільшення надходжень від таких об'єктів має бути застосований механізм передання їх до комерційного управління суб'єктам приватного сектора, з розмежуванням функцій власності та функцій управління.

Упровадження нових форм та методів управління об'єктами комунальної власності є необхідною умовою подальшого її розвитку. Це сприятиме створенню міцної матеріальної бази для вирішення складних проблем розвитку територій і реальних можливостей діяльності органів місцевого самоврядування.

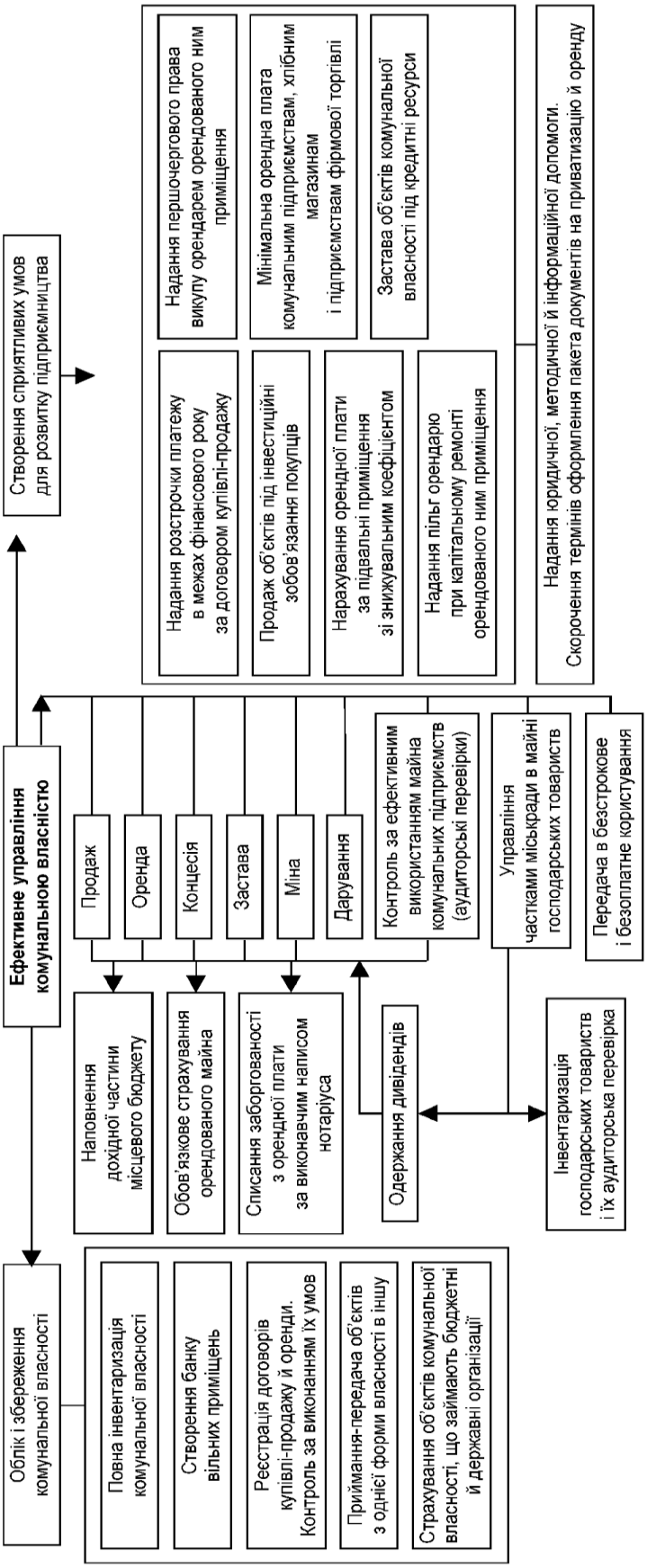


Рис. 2. Механізм підвищення ефективності управління комунальною власністю

Література

1. Рішення Запорізької міської ради “Про затвердження звіту про виконання бюджету міста за 2007 рік” від 01.04.2008 р.
2. Рішення Запорізької міської ради “Звіт щодо виконання Програми соціально-економічного і культурного розвитку міста Запоріжжя за 2007 р.” від 01.04.2008 р.
3. Язвінюк Б.М. Особливості впливу комунальної власності на економічний розвиток регіону : автореф. дис… канд. екон. наук : 08.10.01 / Б.М. Язвінюк ; Нац. акад. наук України. – Л., 2003. – 20 с.
4. Августин Р.Р. Удосконалення фінансових інструментів управління комунальною власністю в умовах переходу до ринкових відносин / Р.Р. Августин // Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку). – Ірпінь, 2002. – С. 415–418.
5. Денчук Р.О. Проблеми управління формуванням комунальної власності: Способи формування комунальної власності / Р.О. Денчук // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 69–74.
6. Державна та комунальна власність в Україні // Бюлетень законодавства та юридичної практики України. – 2002. – № 5.
7. Конституція України [прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. із змінами внесиними Законом України від 08.12.2004 р.]. – К. : Мін-во юстиції України, 2006. – 124 с.

УДК 353:351.82

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Іванченко О.В.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Problems, which exist in the legal field which regulates the question of territorial development and it is developed suggestion in relation to the improvement of normatively-legal bases of government control of territorial development, are selected in the article.

Анотація

У статті окреслено проблеми, що існують у правовому полі, яке регулює питання територіального розвитку, та розроблено пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку.

Ключові слова

Державна регіональна політика, розвиток територій, нормативно-правові засади, економіка регіонів.

І. Вступ

Сьогодні в Україні територіальний розвиток потребує застосування цілого комплексу важелів державного регулювання.

Це зумовлено рядом мотивів: необхідністю посиленого державного впливу на окремі явища суспільного життя в територіальному вимірі; стратифікацією соціально-економічного та гуманітарного розвитку окремих частин країни, внаслідок чого регіони мають різноспрямовані інтереси та виникає необхідність застосування механізмів, які б втілювали й реалізовували державну політику; неможливістю вирішення всіх питань у напрямах договірних відносин між органами державного управління, органами місцевого самоврядування та суспільним сектором.

Безумовно, серед інструментів державного регулювання територіального розвитку на особливу увагу заслуговують нормативно-правові норми, що мають створювати основу для стабільного розвитку регіонів і максимально ефективної віддачі від роботи відповідних механізмів.

У процесі дослідження було узагальнено розробки видатних учених, таких як: М. Долішній, С. Максименко, В. Мамонова, В. Мамутов, В. Лексін, М. Чумаченко, А. Швєцов.

Проте, незважаючи на їх широкий спектр і не применшуючи вагомості й значущості внеску вказаних учених, слід зазначити, що нормативно-правові аспекти державного впливу на територіальні утворення досліджені недостатньо.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є окреслення питання, що існує в юридичному полі, яке регулює проблему територіального розвитку, та розроблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку.

ІІІ. Результати

На сьогодні існує потреба у вирішенні ряду питань щодо регулювання територіального розвитку України:

1. Відсутність у нормативно-правових актах єдиних первинних юридичних норм з окремих питань територіального розвитку.

Поняття "регіон" потребує нормативно-правового врегулювання і має стати ґрунтовною правовою нормою. Отже, незважаючи на постійне вживання поняття "регіон", такої загальнопоширеної норми не існує [5]. Є визначення поняття "регіон" у Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів", однак тільки в значенні терміна для цього закону [2]. Концепція державної регіональної політики пропонує дефініцію регіону також виключно у межах Концепції: "регіонами, у визначенні цієї концепції, є..." [1].

Це питання потребує врегулювання в проекті Закону України "Про засади державної регіональної політики". Крім зазначеного, залишається відкритим співвідношення правових дефініцій "адміністративно-територіальна одиниця", "область", "регіон" [3].

При розробленні нових нормативно-правових актів неупереджено виникає потреба вживати поняття "регіон", однак часто не використовуються необхідні норми до інших законів, а характеризуються правові норми у вигляді понять цього закону, у розумінні цього закону [1]. Це зумовлює замкнутість ізольованих сегментів правового поля, неможливість встановлення єдиного предмета регулювання суспільних відносин у регіональній сфері, різне викладення окремих понять.

Також важливим є той факт, що багато територій України є депресивними. Поняття "депресивна територія" чи "депресивний регіон" широко аналізуються в науковій літературі, до таких територій належать райони, області, окремі населені пункти [6]. Однак для вироблення заходів державного регуляторного впливу на подолання чи зменшення депресивності має бути сформульована чітка законодавча норма "депресивна територія". У Законі України "Про стимулювання розвитку регіонів" (2005 р.) є поняття "депресивна територія", у згаданому законопроекті "Про засади державної регіональної політики" – подано норму стосовно цього поняття, а в Концепції державної регіональної політики така норма вживається без роз'яснення її суті. У Законі України "Про Генеральну схему планування територій України" визначено, ще це "території, які потребують державної підтримки".

2. Незначна кількість законів та підзаконних актів, що безпосередньо стосуються питань територіального розвитку, у загальному обсязі нормативно-правових документів України.

Незважаючи на необхідність застосування правових інструментів до регулювання перебігу суспільних подій на територіальному рівні, кількість нормативно-правових актів, предметом регулювання яких виступає власне територіальний рівень державної політики, є незначною. Зокрема, це Закони України "Про державні цільові програми", "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про стимулювання розвитку регіонів", а також Концепція державної регіональної політики (затверджена на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р.), Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України (2001 р.), на стадії розгляду перебуває проект Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики"), "Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року", затверджена Постановою Кабінету Міністрів України (2006 р.).

Проблем територіального розвитку торкаються окремі норми Земельного та Бюджетного кодексів. Однак не існує базового закону щодо регулювання розвитку регіонів. Цю прогалину сьогодні намагається заповнити Закон України "Про засади державної регіональної політики", проект якого розроблено за дорученням Кабінету Міністрів України як реалізація Концепції державної регіональної політики (2008 р.). Як зазначено в пояснювальній записці до цього законопроекту, такий Закон є умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб'єктами.

3. Відсутність нормативно врегульованої методології інтегрального оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Для цілей стратегічного планування й прогнозування розвитку регіону необхідно мати єдиний критерій, за яким можна оцінити стан цього регіону й визначити його місце серед інших регіонів. На сьогодні такими критеріями є показники валової доданої вартості та валового територіального продукту [7]. З огляду на загальну мету соціально-економічних трансформацій і в контексті побудови соціально орієнтованої економіки таким показником може стати індекс територіального людського розвитку. У законопроекті "Про засади державної регіональної політики" введено таке поняття, однак "у розумінні даного закону". Натомість, таке поняття має стати правовою нормою для всіх нормативно-правових актів, що регулюють відносини в соціально-економічній сфері територіального розвитку. Методологія розрахунку й обов'язковий характер обрахунку такого показника має бути затверджений підзаконним нормативно-правовим актом.

4. Слабкий зв'язок конституційних норм та законів, реалізація конституційних норм у законах.

Конституційні норми регулюють окремі аспекти розвитку регіонів, зокрема питання

територіального устрою України (розділи IX, X), системи місцевих державних адміністрацій (розділ VI), системи місцевого самоврядування (розділ XI) [4]. Вказані норми реалізовано у відповідних Законах України: "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про Генеральну схему планування території України". На сьогодні здійснюється реалізація конституційних норм у рамках Концепції державної регіональної політики (2008 р.), у якій містяться норми про предмет, форми та методи державного регулювання розвитку регіонів. Реалізації потребує також конституційна норма про адміністративно-територіальний устрій, що передбачено в проекті Плану заходів з реалізації Концепції державної регіональної політики.

На порядку денному постало питання про визнання права обласних та районних рад створювати виконавчі комітети з метою забезпечення реалізації норм Європейської хартії про місцеве самоврядування (1985 р.), ратифікованої Україною. Однак це потребує правового врегулювання через внесення змін до Конституції України і надалі через ухвалення відповідних законів.

5. Незначна частка законів, як нормативних актів найвищої юридичної сили, і кодифікованих нормативно-правових актів у нормативно-правовому полі, що регулює територіальний розвиток.

Аналіз конфігурації правового поля, що стосується проблем територіального розвитку в Україні, його кількісних та якісних параметрів, переліку нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано стосуються питань територіального розвитку, дає підстави стверджувати, що переважну частку серед актів займають підзаконні нормативно-правові акти. За оцінками експертів, закони займають не більше ніж 2% від усіх чинних відповідних нормативно-правових актів [5]. Така незначна частка законів є ознакою неврегульованості питань територіального розвитку й неможливості побудови чітких конструкцій "закон – конституційна норма – підзаконний акт". Адже закон є нормативним юридичним актом представницького органу влади, що має найвищу юридичну силу. Головне в цьому контексті – закон має містити первинні правові норми країни, новітні й такі, які стосуються ключових питань суспільного життя. Тому від розподілу предметів регулювання серед законів та підзаконних актів залежать правові можливості врегулювання окремих питань територіального розвитку. Підзаконні ж нормативно-правові акти мають забезпечувати конкретизоване нормативне регулювання різного роду відносин у площині територіального розвитку.

Уся система нормативно-правових актів, що прямо чи опосередковано регулюють питання територіального розвитку, має бути кодифікована, наприклад, через ухвалення Муніципального кодексу, який би забезпечував узагальнене та системне регулювання цієї групи суспільних відносин. Крім того, розроблення такого кодексу, з одного боку, дало б змогу уникнути дублювання основоположних понять регіональної політики – "депресивна територія", "регіон", "державна регіональна політика", "мікрорегіон", "макрорегіон", а з іншого – збільшило б кількість бланкетних правових норм, зменшивши кількість відсилочних.

6. Нечітке правове визначення суб'єктів здійснення державного регулювання розвитку територій.

Основним державним органом виконавчої влади, який реалізує регіональну політику в регіонах і залучає регіони до процесу формування регіональної політики, є Міністерство територіального розвитку та будівництва України. Серед його завдань виділяють:

- залучення громадськості до участі в підготовці та обговоренні проектів відповідних рішень органів державної влади;
- участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики;
- допомогу узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в цій сфері;
- удосконалення механізму регулювання відносин "регіони – центр", адміністративно-територіального устрою України, економічних, правових, організаційних та інших засад розвитку державного управління й місцевого самоврядування;
- сприяння ефективному використанню економічного, наукового й трудового потенціалів, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів;
- участь у розробленні та впровадженні правового, економічного й організаційного механізмів вирівнювання і стимулювання сталого розвитку регіонів, їх співробітництва, здійсненні відповідно до законодавства заходів щодо подолання депресивності окремих територій.

Звісно, потреба у виникненні особливого, окремого суб'єкта регулювання суспільних відносин у сфері територіального розвитку виникла давно й була втілена у створенні відповідного міністерства. Однак, щоб діяльність цього міністерства не мала міжвідомчого характеру, сфера суспільних відносин, регулювати які покликано це міністерство, має бути чітко виокремлена і не потрапляти у сферу впливу інших міністерств.

Додамо, що в результаті реалізації Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" (2005 р.) було започатковано роботу з формування довгострокових стратегій соціально-економічного розвитку регіонів України й укладання угод щодо реалізації таких стратегій. Проте загалом механізм державного регулювання розвитку регіонів є несистемним, крім того, відсутні критерії оцінювання досягнення цілей державного регулювання розвитку регіонів.

Важливими проблемами нормативно-правових засад державного регулювання територіального розвитку виступають суперечливість обов'язків і прав органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, особливо на рівні областей, щодо окремих питань територіального розвитку, що спричинює виникнення суперечок; наявність значної кількості делегованих повноважень, що позбавляє суб'єктів місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності внаслідок того, що делеговані повноваження практично стають не правом, а обов'язком.

Контроль та подальший розвиток правового поля, що регулює суспільні відносини у сфері "держава – регіон", мають бути спрямовані на пошук або створення можливостей реалізації інтересів держави та регіонів, оптимізацію відносин між регіонами. Чинне нормативно-правове забезпечення територіального розвитку потребує вдосконалення, яке має відбуватися у двох площинах: чітке визначення самого предмета регулювання, тобто встановлення відносин та явищ у територіальному розвитку, що потребують регулювання, визначення обсягів та механізмів впливу і внесення змін та доповнень до актів нормативно-правової бази. Кожен нормативно-правовий акт у структурі юридичного поля з регулювання питань територіального розвитку повинен мати чітке місце, а сфера його регулювання не повинна перетинатися зі сферою регулювання інших актів.

Предметом державного регулювання мають стати соціально-економічні відносини у сфері територіального розвитку. Покращення нормативно-правових засад територіального розвитку має відбуватися в напрямі зростання кількості нормативних актів з найвищою юридичною силою, формулювання і юридичне закріплення основоположних правових норм, що стосуються кардинальних напрямів територіального розвитку, формулювання чітких понять "конституційна норма – закон – підзаконний нормативно-правовий акт".

IV. Висновки

Отже, з метою вдосконалення державного управління соціально-економічними відносинами у сфері територіального розвитку на новітньому етапі формування та реалізації регіональної політики слід вжити таких заходів:

1. Підготувати нормативно-правовий акт щодо унормування механізму державного регулювання розвитку регіонів, яким забезпечити чіткість розуміння та використання засобів правового впливу держави на територіальний розвиток і досягнення цілей розвитку кожного регіону та моніторингу досягнення цілей з метою однозначного визначення у структурі органів виконавчої влади суб'єкта права здійснення регіональної політики.

2. Стандартизувати правові норми "депресивна територія", "державна регіональна політика", "регіон", зокрема через внесення відповідних змін до Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" та законопроекту "Про засади державної регіональної політики" з метою перетворення таких норм на первинні норми.

3. При опрацюванні законопроектів про адміністративно-територіальний устрій, унормовуючи поняття "адміністративно-територіальна одиниця", поняття видів таких одиниць, слід враховувати співвідносність цих понять із поняттям "регіон" з метою створення можливостей для стратегічного довгострокового планування і прогнозування розвитку територій.

4. З метою дієвого втілення таких інструментів стимулювання розвитку регіонів, як угоди про територіальний розвиток між Кабінетом Міністрів України і обласними радами, слід унормувати організаційно-правові засади регулювання розвитку регіонів, принципи та інструменти досягнення національних цілей, функції регулювання розвитку регіонів.

5. Опрацювати методику системного інтегрального оцінювання соціально-економічного розвитку регіонів, в основу якої покласти індекс територіального людського розвитку як такий, що повною мірою відображає мету й засоби соціально-економічних трансформацій; унормувати таку методику в підзаконному нормативно-правовому акті.

6. Включити норми в підзаконних актах щодо механізмів соціального забезпечення жителів регіонів на основі визначення соціальних стандартів життя населення.

Література

1. Регіональна політика в країнах Європи. Досвід для України / [за ред. С. Максименка]. – К. : Логос, 2000. – 171 с.
2. Регіональна політика та механізми її реалізації / [за ред. акад. НАНУ М.І. Долішного]. – К. : Наукова думка, 2003. – 503 с.
3. Мамутов В. Нова Конституція України та права регіонів / В. Мамутов // Регіональна економіка. – 1997. – № 3. – С. 24.

4. Чумаченко М.Г. Самоврядування й економічне регулювання розвитку регіону / М.Г. Чумаченко // Регіон у системі нових економічних і правових відносин. – Івано-Франківськ, 1998. – С. 6–12.
5. Мамонова В.В. Необхідність реформування регіонального управління в Україні / В.В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2001. – № 1. – С. 48.
6. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М. : УРСС, 1997. – С. 143.
7. Штульберг Б.М. Региональная политика России / Б.М. Штульберг, В.Г. Введенский. – М. : Гелиос АРВ. – С. 61.

УДК 364.052

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УПРАВЛІННІ МЕДИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ НАСЕЛЕННЯ В МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИХ МІСТАХ УКРАЇНИ

Ігнатьєва Г.Ф.
аспірант

Хожило І.І.
кандидат медичних наук, доцент
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Four periods of becoming of domestic organizationally economic model of the system of health protection are selected in the article, the role of organs of local self-government in a management the medical providing of population in the monofunctional cities of Ukraine and their co-operating is examined with self-governing public organizations, namely by hospital cashdesks. An organizationally economic case the medical providing of population of monofunctional cities of Ukraine frame is in-process developed and the criteria of its efficiency are resulted.

Анотація

У статті виділено чотири періоди становлення вітчизняної організаційно-економічної моделі системи охорони здоров'я, розглянуто роль органів місцевого самоврядування в управлінні медичним забезпеченням населення в монофункціональних містах України та їх взаємодія з самоврядними громадськими організаціями, а саме лікарняними касами. Розроблено організаційно-економічну модель управління медичним забезпеченням населення монофункціональних міст України та наведено критерії її ефективності.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, управління медичним забезпеченням, монофункціональне місто, організаційно-економічна модель.

І. Вступ

В умовах суспільних трансформацій особливого значення набуває проблема організації діяльності органів місцевого самоврядування з медичного забезпечення територіальної громади в контексті обмеженого ресурсного забезпечення, існування суперечності між фактичними потребами населення в медичній допомозі і реальними фінансовими можливостями системи охорони здоров'я щодо якісного задоволення цих потреб, недостатньої кількості медичних закладів в монофункціональних містах України.

На сьогодні в Україні нараховується 122 монофункціональних міста, тобто майже третина від загальної кількості міських поселень країни. Тому вивчення впливу взаємодії органів місцевого самоврядування та самоврядних громадських організацій на розвиток медичного забезпечення населення монофункціональних міст на основі наукового обґрунтування ефективності впровадження нової організаційно-економічної моделі управління медичним забезпеченням територіальної громади є актуальним науковим завданням.

Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування відіграють значну роль у покращанні рівня медичного забезпечення територіальної громади. Це зумовлено можливістю організовувати надання послуг відповідно до потреб окремої територіальної громади, враховуючи демографічну структуру населення, особливості виробничої сфери та довкілля, медико-соціального стану, розвитку соціальної інфраструктури, включаючи охорону здоров'я.

Розгляду проблем медичного забезпечення територіальної громади присвячено праці таких українських учених, як: О. Галацан, Д. Джафарова, Л. Жаліло, В. Загородній, Б. Криштопа, В. Лехан, О. Перетяка, І. Рожкова, І. Солоненко, Н. Солоненко,

І. Хожило та ін. Окремі питання соціально-економічного розвитку міст розглядали: Б. Адамов, В. Бабаєв, В. Бакуменко, О. Бобровська, О. Васильєва, В. Куйбіда, В. Мамонова, Ю. Сурмін, Д. Сухінін, Ю. Шаров та ін.

Аналіз наукових праць вітчизняних учених показує, що економічна криза деформує суспільні відносини та заважає їх системній визначеності, що не дає змоги сформувати ефективну організаційно-економічну модель розвитку медичного забезпечення населення як країни в цілому, так і на муніципальному рівні. Тому представники різних вітчизняних наукових шкіл мають протилежні погляди щодо стратегій реформування системи охорони здоров'я України: від легалізації тіньових платежів населення та впровадження платної медичної допомоги до введення системи загальнообов'язкового медичного страхування.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є розроблення організаційно-економічної моделі управління медичним забезпеченням населення монофункціональних міст України та визначення критеріїв її ефективності.

ІІІ. Результати

Аналіз і усвідомлення минулого досвіду необхідні для побудови майбутнього, тому для розроблення ефективної системи медичного забезпечення необхідним є розгляд у ретроспективі вітчизняного досвіду організації медичного забезпечення населення. На підставі цього аналізу автором виділено чотири періоди становлення вітчизняної організаційно-економічної моделі системи охорони здоров'я.

Перший період (1860–1918 рр.) – становлення децентралізованої системи медичного страхування з багатоканальним механізмом фінансування. У цей період фактично не існувало централізованої системи охорони здоров'я з єдиним джерелом фінансування. Суб'єктами фінансування були як державний, так і приватний сектори. Держава в особі уряду й органів місцевого самоврядування вирішувала проблеми, пов'язані з усуненням негативних зовнішніх факторів, таких як спалахи епідемій; контроль за якістю надання медичної допомоги; державне регулювання й забезпечення незахищених верств населення. Мережа медичних закладів створювалася стихійно: частково урядом, частково органами самоврядування міст і земств, фабрично-заводськими підприємствами, благодійними організаціями, деякими відомствами, такими як залізниця та в'язниця, приватними підприємцями, комерційною ініціативою лікарів, які ведуть приватну практику. На кожному підприємстві з кількістю робочих не менше ніж 200 засновували лікарняну касу, яка була органом проведення страхування.

Другий період (1918–1927 рр.) – становлення централізованої системи соціального страхування, існування багатоканального фінансування охорони здоров'я; прийняття 31.10.1918 р. Декрету "Про соціальне забезпечення трудящих", заміна поняття "медичне страхування" на "соціальне забезпечення", передача медичних закладів лікарняних кас Наркомздраву Росії, відродження у період непу медичного страхування як частини соціального страхування.

Третій період (1927–1991 рр.) – централізована система охорони здоров'я з бюджетною системою фінансування. Адміністративно-територіальні реформи в Україні призвели до скасування у 1930 р. округів та її розподілу на області з реорганізацією окружних відділів охорони здоров'я в обласні. Реорганізація в 1946 р. Народного комісаріату охорони здоров'я в Міністерство охорони здоров'я при збереженні на місцях довоєнної структури органів управління. У 1957 р. було ліквідовано райздороввідділи, а їх функції з управління системою охорони здоров'я на рівні району в області передані головному лікарю центральної районної лікарні, яка стала центром стратегічного й оперативного управління всіма лікувально-профілактичними закладами району. Проте загальнодержавна система управління охороною здоров'я (міністерство, обласне управління, центральна районна лікарня, медичний заклад) була адміністративно-командною.

Четвертий період (після 1991 р.) – збереження де-юре централізованої системи охорони здоров'я з бюджетною системою фінансування та існування де-факто централізованої системи охорони здоров'я з бюджетною системою фінансування та неофіційних платежів готівкою. У цей період почав активно створюватися та функціонувати приватний сектор у галузі охорони здоров'я: медичні заклади приватної форми власності та страхові компанії, що одним з видів страхування пропонують добровільне медичне страхування або страхування на випадок хвороби. Сучасна система медичного забезпечення населення в Україні як об'єкт управління функціонує в умовах дефіциту фінансових ресурсів та їх нераціонального використання (понад 80% цих коштів у бюджетах різних рівнів витрачається на заробітну плату та комунальні послуги); не забезпечується також принцип справедливого і рівного доступу до послуг з охорони здоров'я (незаможні верстви населення часто неспроможні подолати фінансовий бар'єр для отримання медичної допомоги); відсутнє ефективне об'єднання (фрагментарність) фінансових ресурсів системи охорони здо-

ров'я; відсутня мотивація постачальників медичних послуг до підвищення ефективності та якості своєї діяльності.

Отже, заходи, спрямовані на реформування системи управління медичним забезпеченням, мають враховувати стан та можливості національної економіки, позитивні досягнення існуючої системи організації медичного забезпечення та історико-культурні традиції українського суспільства.

Органи місцевого самоврядування, зокрема районні (міські, сільські) ради, відіграють визначальну роль у процесі управління охороною здоров'я та її фінансування на місцевому рівні, оскільки вони є розпорядниками коштів у цьому процесі. Крім того, місцеві органи влади мають можливість організовувати ефективне медичне забезпечення відповідно до потреб територіальної громади, враховуючи демографічну структуру населення, особливості виробничої сфери та довкілля, розвиток соціальної інфраструктури тощо.

Особливого значення проблема організації діяльності органів місцевого самоврядування з медичного забезпечення територіальної громади набуває в контексті обмеженого ресурсного забезпечення, недостатньої кількості медичних закладів та зростання рівня захворюваності на фоні депопуляції населення в монофункціональних містах України (табл. 1).

Таблиця 1

Порівняльний аналіз діючої мережі лікувально-профілактичних закладів у містах обласного значення та монофункціональних містах України

Порівняльний показник	Діюча мережа лікувально-профілактичних закладів						
	Підпорядковані МОЗ України	Підпорядковані іншим відомствам України	Обласні комунальні ЛПЗ	Районні комунальні ЛПЗ	Міські комунальні ЛПЗ	Приватні багато-профільні клініки	Приватні монопро-фільні кабінети
Міста обласного значення (більше ніж 1 млн жителів – м. Дніпропетровськ)	+	+	+	+	+	+	+
Монофункціональні міста (до 50 тис. жителів – м. Марганець, Орджонікідзе)	–		–	–	+	–	+

У результаті аналізу статистичних показників охорони здоров'я монофункціональних міст (Марганець, Орджонікідзе) було виявлено, що за останні 12 років на 10 тис. населення кількість лікарів усіх спеціальностей зменшилась на 25% в м. Марганець та на 15% в м. Орджонікідзе; кількість середнього медичного персоналу зменшилась на третину, ліжковий фонд найбільше скоротився в м. Марганець (45%) та в м. Орджонікідзе (16%). Водночас показник звернення громадян за амбулаторно-поліклінічною допомогою за цей самий період зріс з 155,1 до 171,1 (10%) в м. Марганець та з 243,1 до 271,3 (11,6%) в м. Орджонікідзе; показники травматизму також мають позитивну динаміку до зростання: з 2,7 до 4,3 (60%) в м. Марганець та з 0,6 до 0,9 (50%) в м. Орджонікідзе. Таким чином, у монофункціональних містах Дніпропетровської області на фоні зростання потреби населення в медичному забезпеченні спостерігається стійка тенденція до зменшення ресурсної спроможності системи охорони здоров'я в задоволенні цих потреб.

Визначення монофункціонального міста наведено в Постанові Кабінету Міністрів України "Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст" від 17 березня 2000 р. № 521. У цьому документі монофункціональне місто визначається як "мале місто, спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профілюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення". На сьогодні в Україні нараховується 345 малих міст, з них з монопромисловою структурою виробництва – 122, тобто майже третина від загальної кількості міських поселень країни є монофункціональними.

Встановлено, що на регіональному рівні на процеси управління сферою охорони здоров'я, підготовку й прийняття управлінських рішень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відчувається вплив інших територіальних органів державної влади; органів управління, закладів та установ охорони здоров'я різних відомств; медичних підприємницьких структур і громадських організацій, що діють на конкретній території.

Так, у межах дослідження було проведено порівняльний аналіз рівня захворюваності працівників гірничозбагачувального комбінату одного з монофункціональних міст Дніпропетровської області до та після залучення самоврядної громадської організації до медичного забезпечення територіальної

громади та виявлено, що рівень захворюваності серед працівників підприємства до залучення самоврядної громадської організації був майже в 3 рази більший, ніж через рік після залучення до медичного забезпечення самоврядної громадської організації ("Лікарняна каса"), та в подальшому мав усталену тенденцію до зменшення кожного звітного періоду.

У результаті проведеного дослідження визначено критерії ефективності медичного забезпечення населення монофункціональних міст України для всіх суб'єктів взаємодії за участю самоврядної громадської організації "Лікарняна каса" (табл. 2).

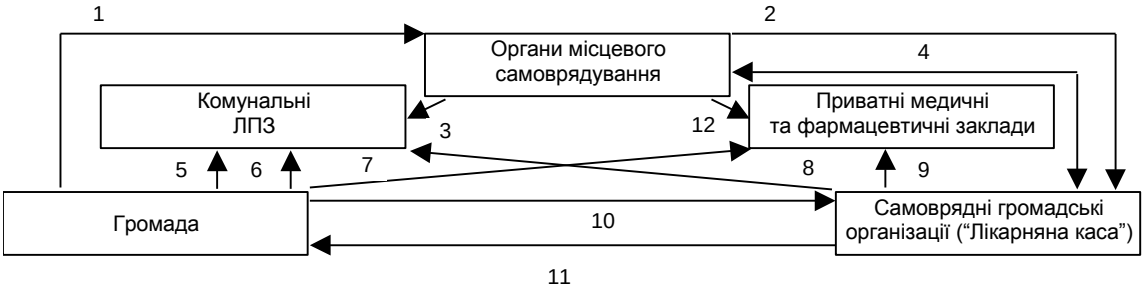
Таблиця 2

Критерії ефективності діяльності лікарняної каси в монофункціональних містах України

Для населення	Для працедавців	Для комунальних ЛПЗ	Для приватних медичних та фармацевтичних закладів	Для органів місцевого самоврядування
Організаційні критерії				
- цілодобовий медичний супровід; - організація своєчасного доступу до отримання медичної допомоги; - забезпечення медикаментами, харчуванням, м'яким інвентарем; - контроль за якістю надання медичної допомоги; - захист прав та інтересів; - вільний вибір програми медичного забезпечення	- зниження соціальної напруженості в колективі; - контроль за термінами лікування й видачею листків непрацездатності; - зниження рівня захворюваності робітників на 100 працюючих; - зниження рівня захворюваності робітників у днях; - престиж робочого місця	- моральна мотивація для медичного персоналу; - адаптація до ринкових умов функціонування	- збільшення динамічного показника обслуговування клієнтів	- додаткові гарантії виконання зобов'язань влади в питаннях медичного забезпечення населення; - зниження рівня захворюваності
Економічні критерії				
- значно менший розмір щомісячного внеску порівняно з вартістю страховки або власними витратами в разі захворювання; - варіативність розміру внеску залежно від обраної програми	- зменшення обсягу витрат підприємства з надання матеріальної допомоги на лікування; - зниження обсягу виробничих й економічних витрат	- зростання відсотка додаткових позабюджетних коштів, що виділяються на потреби обмеженої кількості ЛПЗ	- збільшення розміру отриманого доходу	- збільшення обсягу додаткового, незалежного від бюджетного, фінансування; - мінімізація відсотка ризику зменшення фінансування через зміну соціальних пріоритетів держави

За результатами практичної діяльності громадської організації "Лікарняна каса" доведено, що найбільшого соціального ефекту досягнуто в монофункціональних містах з одним-двома комунальними лікувально-профілактичними закладами (м. Марганець, м. Орджонікідзе) та загальною кількістю населення до 50 тис. чол. У таких містах відсоток отриманих додатково до бюджету коштів на лікування, харчування й оновлення матеріально-технічної бази комунальних лікувально-профілактичних закладів значно вищий, тому що він збільшується пропорційно зменшенню кількості таких закладів. За рахунок цього вдається надавати весь комплекс якісного медичного забезпечення населенню, що підтверджують результати проведеного анкетування серед 2,5 тис. працюючих у двох монофункціональних містах Дніпропетровської області, які отримували медичну допомогу за системою "Лікарняна каса". Серед них рівень задоволеності своєчасністю надання та рівнем якості медичної допомоги становив 82% від загальної кількості пролікованих. Водночас доведено, що в містах із загальним населенням понад 50 тис. чол., в яких функціонує доволі розвинута інфраструктура галузі охорони здоров'я, запропонована модель виявилася менш ефективною (міста Запоріжжя, Кривий Ріг, Дніпродзержинськ, Дніпропетровськ).

Самоврядна громадська організація "Лікарняна каса", яка функціонує на регіональному рівні як елемент громадянського суспільства й сприяє організації та фінансуванню медичного забезпечення своїх членів, впливає як суб'єкт управління на діяльність об'єкта управління – закладу чи підприємства охорони здоров'я. Організаційно-економічна модель управління медичним забезпеченням населення монофункціональних міст України подано на рисунку.



1 – податки; *2* – контроль за виконанням нормативно-правових документів щодо діяльності організації; *3* – замовлення медичної допомоги, фінансування її з бюджету, оцінювання організації її надання; *4* – взаємодія в питаннях розроблення та затвердження адаптованих до міських лікувальних закладів стандартів надання медичної допомоги; *5* – отримання медичного забезпечення за рахунок бюджетних коштів; *6* – отримання медичного забезпечення за рахунок коштів громадської організації; *7* – отримання медичної допомоги та медикаментозного забезпечення за рахунок коштів громадської організації; *8, 9* – укладання угод про надання благодійної допомоги та медичних послуг, відповідно, з комунальними та приватними медичними закладами з умовами перевірки відповідності наданої медичної допомоги затвердженим органами місцевого самоврядування стандартам якості; *10* – щомісячні внески до громадської організації; *11* – статут та програма медичного забезпечення, затверджена для членів організації; *12* – внесення пропозицій до відповідних органів влади про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров’я

Рис. Організаційно-економічна модель управління медичним забезпеченням населення монофункціональних міст України

Критеріями ефективності розробленої організаційно-економічної моделі є:

- стан суспільного здоров’я (зменшення рівня захворюваності за рахунок отримання якісної медичної допомоги в комунальних та приватних медичних і фармацевтичних закладах, що дає змогу досягнути тривалішої ремісії);
- ефективність механізмів фінансового захисту громадян на випадок захворювання (фінансування наданої медичної допомоги здійснюється з бюджету та коштів самоврядної громадської організації, які формуються з акумульованих внесків громади, розрахованих на основі статистичних показників захворюваності з урахуванням коефіцієнта ризику, що дає змогу збалансувати дохідну та витратну частини бюджету самоврядної громадської організації, а контроль громади та органів місцевого самоврядування за статтями витрат забезпечує їх адресне витрачання);
- економічна ефективність діяльності галузі та задоволення потреб громадян щодо послуг з охорони здоров’я й медичного забезпечення (дофінансування кошатами самоврядної громадської організації статей видатків комунальних закладів охорони здоров’я, що недостатньо фінансуються з бюджету (медикаментозне забезпечення, забезпечення витратними та перев’язувальними матеріалами, харчування хворих, інше матеріально-технічне забезпечення) та впливають на рівень якості надання медичної допомоги).

IV. Висновки

Отже, діяльність самоврядних громадських організацій, таких як лікарняні каси, як суб’єкта управління на регіональному рівні в трансформаційних умовах за відсутності системи загальнообов’язкового державного соціального медичного страхування дає змогу створити ефективну систему управління витратами та якістю медичної допомоги в монофункціональних містах України.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є складання рекомендацій щодо практичного впровадження розробленої організаційно-економічної моделі в монофункціональних містах України.

Література

1. Указ Президента України “Про Концепцію розвитку охорони здоров’я населення України” від 07.12.2000 р. № 1313/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rada.kiev.ua.
2. Галацан О. Основні складові організаційно-економічного механізму управління охороною здоров’я в регіоні з позицій системного підходу / О. Галацан // Управління сучасним містом. – К. : УАДУ, 2002. – № 1–3 (5). – С. 70–73.
3. Ігнатьєва Г.Ф. Лікарняна каса як елемент суспільно-солідарної моделі охорони здоров’я / Г.Ф. Ігнатьєва // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління : науковий журнал. – Донецьк : МПП “ВІК”, 2008. – Вип. 1 (43). – С. 74–81.
4. Ігнатьєва Г.Ф. Досвід функціонування суспільно-солідарної системи керованої медичної допомоги: організаційний аспект / Г.Ф. Ігнатьєва // Держава та регіони. Серія: Державне управління : науково-виробничий журнал. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2008. – № 2. – С. 83–88.
5. Лехан В.М. Структурна перебудова системи медичної допомоги як спосіб підвищення ефективності використання ре-

сурсів охорони здоров'я / В.М. Лехан, В.В. Загородній, Д.М. Джафарова // Стратегічні напрямки охорони здоров'я в Україні. – К. : Сфера, 2001. – С. 58–79.

6. Мамонова В. Створення організаційних засад розвитку підприємництва у сфері охорони здоров'я / В. Мамонова, О. Галацан // Управління сучасним містом. – К. : УАДУ, 2003. – № 1–3 (9). – С. 97–103.

УДК 351.777.81

ВЗАЄМОДІЯ СТРАТЕГІЧНИХ СУБ'ЄКТІВ ЯК ПРЕДМЕТ МОДЕЛЮВАННЯ СЦЕНАРІЮ РОЗВИТКУ МІСТА

Кокіц О.П.
кандидат наук з державного управління
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The notion of strategic subject and interrelation of strategic subjects as key media of citizens' local interests are discribed, pecularities of urban commune as self-reflexive system is shown, relevance of usage of strategic subjects interaction mechanism for city development scenario modelling.

Анотація

Розкрито зміст поняття "стратегічний суб'єкт", механізм взаємодії стратегічних суб'єктів як ключових носіїв місцевих інтересів громади. Показано особливості функціонування громади міста як саморефлексивної системи. Доведено доцільність використання механізму взаємодії стратегічних суб'єктів для моделювання сценарію розвитку міста.

Ключові слова

Стратегія, стратегічні суб'єкти, саморефлексія, місцеві інтереси, сценарій розвитку.

I. Вступ

Думка про те, що місто має бути об'єктом системних досліджень, не є новою. Основоположник загальної теорії систем Л. фон Берталанфі називав планування міста проблемою, для вирішення якої необхідне використання системного підходу [25, с. 58]. До цього часу системні уявлення про місто й механізми його розвитку перебувають у стадії активного становлення та переосмислення набутого наукового досвіду [1; 7; 21; 27]. На разі у вітчизняному управлінському середовищі превалює політико-правове вивчення [22] і переосмислення міста як елемента адміністративно-територіального устрою держави [26], окремої ланки територіальної організації влади в Україні з відповідним інституціональним оформленням механізму місцевого самоврядування [5; 10; 13; 14]. Домінуючим в аналізі, прогнозуванні та програмуванні соціально-економічного розвитку залишаються класичні підходи на основі правил декомпозиції ресурсів міського господарства, перш за все демографічних, природно-ландшафтних, територіально-містобудівних, містоутворюючих та містообслуговуючих систем діяльності, місцевих фінансів тощо [6; 8; 19; 23; 25]. Поза увагою залишається проблема цілісного розгляду системи стратегічних суб'єктів, що володіють ресурсами, релевантними обраному напряму розвитку громади.

II. Постановка завдання

З огляду на розглядувану проблему метою статті є розкриття змісту поняття "стратегічний суб'єкт"; зв'язку з ресурсами й потенціалом розвитку міста; особливостей механізму їх взаємодії на теренах міста; підходу щодо моделювання механізму взаємодії стратегічних суб'єктів як базових елементів управління стратегією розвитку міської громади.

III. Результати

З точки зору соціологічних підходів [2; 3; 4; 7; 11; 20], місто розглядається як публічно-правова одиниця, що поєднує в собі різномасштабні суспільні агрегати для виконання вищих соціальних функцій на основі самовідновлення. Носієм закономірностей динаміки розвитку міста виступає місцеве співтовариство – міська громада. Конструюючи теоретичну модель, слід мати на увазі, що міська громада – це складна "кумулятивна" форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів) асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднана різноплановими ознаками системного характеру – демографічними, територіальними, правовими, політичними, майновими (економічний), професійними, мовними, релігійними зв'язками тощо. Джерелом розвитку спільноти виступає боротьба різних соціальних груп у межах міста за монополізацію економічних можливостей, надаваних його жителям. Механізм розвитку полягає у взаємодії виробничих відносин соціальної структури міста щодо вироблення господарської політики спільноти. Об'єктивна обмеженість немобі-

льних ресурсів міста призводить до їх Парето-ефективного розподілу та потребує узгодження інтересів господарських суб'єктів і появи інституту довіри – своєрідних "правил гри". Загальноприйнятість подібних "правил" скорочує трансакційні витрати в реалізації соціальними суб'єктами систем інтересів [28].

Під соціальними суб'єктами будемо розуміти носіїв різних видів діяльності (життєдіяльності) або ж взаємодій [18, с. 18]. Крім формальних ознак соціальних груп (демографічна структура, територіальний розподіл, рента тощо), необхідно розглянути, перш за все, змістовні. Як свідчать останні дослідження [12], у соціальних суб'єктів розвиваються власне "суб'єктні" якості великих соціальних груп: соціальна активність та ініціативність; соціальна відповідальність; відповідні рівні самоорганізації та самоуправління; колективна пам'ять, вміння та досвід здійснення узгоджених колективних дій і соціальної поведінки; відносна автономність; відкритість/закритість для внутрішньогрупових та міжгрупових взаємодій тощо. Більшість з названих якостей не можуть виникнути без процесу колективної саморефлексії.

Поняття "саморефлексія" введено В. Лефевром у роботі [16, с. 262–266]. До саморефлексивних автор відносить системи, що є одночасно самоорганізованими й рефлексивними. Самоорганізація є процесом у спільноті, якщо один з елементів виконує функцію "проектування" всього цілого, а особливий механізм здійснює структурування спільноти за зразком "проекту". Спільнота, елемент якої виконує функцію відображення цілого, називається рефлексивною. Рефлексія є здатністю спільноти сформувати модель себе та інших спільнот, одночасно усвідомлюючи себе як суб'єкта моделювання. Якщо міську громаду вважати спільнотою в цілому, а елементом цієї спільноти – соціальних суб'єктів, то міське співтовариство є колективною саморефлексивною системою, суб'єктні складові якої мають неоднаковий рівень розвитку й використання "суб'єктних" якостей. Соціальні суб'єкти громади, що мають найбільший рівень розвитку "суб'єктних якостей", будемо називати стратегічними суб'єктами розвитку громади. До основних якостей цих суб'єктів будемо відносити стратегічну саморефлексію, стратегічні цілі та стратегічні дії.

Стратегічна саморефлексія є ознакою суб'єкта, що усвідомлює залежність розвитку міста від його дій чи бездіяльності, залежність суб'єкта від розвитку громади в цілому та від макросередовища. Стратегічні цілі є ознакою суб'єкта, що отримує від життєдіяльності на теренах міста квазіренту – додатковий дохід від використання дефіцитних, унікальних немобільних ресурсів міста – вже існуючої просторової інфраструктури міста для задоволення майбутніх виробничих потреб; додатковий дохід від зменшення трансакційних витрат від ефективної організації співробітництва та кооперації, вирішення конфліктів на теренах міста між владними структурами та іншими стратегічними суб'єктами в межах відповідних соціальних інституцій; додатковий дохід від використання географічного розташування території міста, рангу міста в системі розселення, що реалізується в різновидах абсолютної, монопольної, першої та другої диференціальної ренти тощо. Стратегічні дії є ознакою суб'єкта, що випливає з розуміння ним стратегії власного розвитку як процесу цілепокладання та реалізації сформованих цілей. Стратегічні дії реалізуються на основі сили, впливу, компетенції суб'єкта, є більшою мірою проактивними, ніж реактивними.

Розглядувані ознаки стратегічних суб'єктів розвитку міста дають підстави зробити висновок, що врахування їх інтересів, стратегічних цілей є необхідним для розробки стратегії розвитку громади – механізму досягнення компромісної (можливої) множини цілей як єдиної основи розвитку структурно-функціональної організації міста. Визначення й реалізація подібного механізму потребує перенесення уваги в аналізі та прогнозуванні з ресурсів на потенціал розвитку міста. "Ресурси" й "потенціал" є нееквівалентними один одному поняттями. Перенесення пропорцій кількісних характеристик ресурсів (зональної структури території, природних умов, трудових, інвестиційних ресурсів, обсягів виробництва, бюджетного забезпечення тощо) не може бути прийняте як співвідношення потенційних можливостей розвитку міста. Перехід від структурних характеристик до функціональних можливостей пролягає через визначення необхідних умов організації стійкої життєдіяльності міської громади на основі самовідтворення систем колективної діяльності в місті, збереження соціальної, економічної та екологічної рівноваги. Іншими словами, перехід ресурсів у потенціал розвитку міста можна зрозуміти лише крізь призму системи потреб, інтересів, цілей діяльності стратегічних суб'єктів міста в системі відповідних обмежень (див. рис.). Потенціал розвитку тим більший, чим більша різниця в ефективності використання ресурсів міста за різними альтернативами.

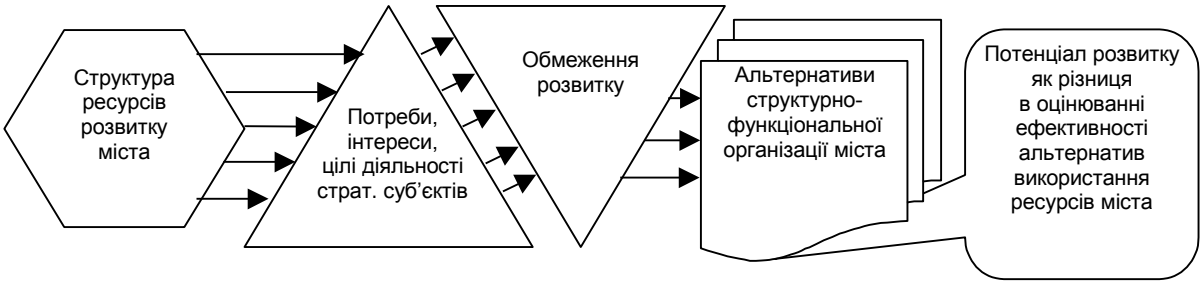


Рис. Загальний підхід щодо визначення потенціалу розвитку міста

В основу критерію ефективності (а отже, і стійкості) розвитку міста мають бути покладені принципові положення щодо співвідношення позитивного ефекту самоокупності (самодостатності) систем колективної діяльності від участі координації, кооперації на теренах міста та міри перевищення цього показника порівняно з іншими територіальними громадами.

Механізм досягнення компромісної множини цілей значною мірою залежить від принципів взаємодії стратегічних суб'єктів та їх модельних світів [15]:

- принципу відповідності – для взаємодії суб'єктів з подібними стратегічними цілями, стратегічною рефлексією та діями;
- принципу доповнюваності – для взаємодії суб'єктів з різними ознаками для залучення "кращих практик" у власну систему діяльності;
- принципу руйнації – для взаємодії суб'єктів-антагоністів, один з яких поступово втрачає свою вагу та значущість;
- принципу ієрархізації – для взаємодії самодостатніх суб'єктів, що утворюють більш складні структури зі збереженням власної ідентичності.

Індивідуальний характер саморефлексії стратегічних суб'єктів громади міста залежить принаймні від двох основоположних закономірностей територіальної самоорганізації колективних взаємодій. По-перше, це закономірність самоорганізації міського простору за законом оптимізації населенням абсолютних витрат часу на процеси комунікації. Унаслідок цього вектор колективних зусиль спрямовується на обмеження просторових меж (розміру міста), а наслідком відповідного оптимуму є ефект агломерації та Парето-ефективний розподіл немобільних ресурсів простору міста. При цьому просторова організація міського середовища є жорсткою й інертною в часі [24]. По-друге, це закономірність самоорганізації міського населення за вектором оптимізації відносних витрат часу в межах міста з погляду їх альтернативної вартості. Зусилля стратегічних суб'єктів громади, згідно із зазначеними вище принципами, з приводу реалізації власних інтересів пов'язані з необхідністю вибору систем продуктивної діяльності. Реалізуючи свої інтереси, усі стратегічні суб'єкти прагнуть до мінімізації не лише абсолютних, а й відносних витрат часу. При цьому вартість часу залежить від характеру взаємодії між стратегічними суб'єктами, які можна характеризувати з позицій рівноваги. Тобто закономірним можна вважати, що в ситуації кооперативної взаємодії вартість часу мінімізується, а відносні вигоди максимізуються; за умов конфлікту – навпаки. Це твердження є ключовим з огляду на пошук напрямку вектора сценарію розвитку міста й стосується розгляду ситуації рівноваги з позицій оптимуму за Парето [17] (коли критичні ресурси міста розподілені та їх перерозподіл може призвести до підвищення ефективності їх використання, але не гарантує "справедливості" розподілу отриманих вигод) й оптимуму за Нешем [17] (коли ресурси міста використовуються недостатньо ефективно, але їх перерозподіл не приводить до порушення принципу "справедливості" і конфліктності). Оскільки місто є децентралізованою системою, найбільші вигоди досягаються за умов реалізації ситуацій, рівноважних за Нешем та Парето одночасно: кожен стратегічний суб'єкт максимізує свої власні вигоди від використаного часу, не породжуючи конфліктних ситуацій, тому що отриманий приріст вигод розподіляється "справедливо". Отже, виходячи із запропонованого, вектор множини цілей розвитку міста має бути спрямованим до ймовірних зон компромісу стратегій ключових стратегічних суб'єктів, а конструктивність зазначених стратегій може бути оцінена з позицій згаданих критеріїв рівноваги.

Для оцінювання варіантів сценарію взаємодій стратегічних суб'єктів доцільно використати підхід на основі функції колективного добробуту (ФКД) [17], що агрегує індивідуальні корисності суб'єктів у єдиний індекс колективного добробуту громади міста. Згідно з нею очікуваний добробут на *i*-тому кроці розгортання варіанта сценарію (S_v) визначається як:

$$U^{\hat{O}\hat{E}\hat{A}}_{i,Sv} = \sum_{a=1}^{a=m} p_s k_m u_m(s_1, s_2, ...s_n) \circledR max,$$

де u_m – очікуваний приріст добробуту ситуації взаємодії a_m як наслідку реалізації множини s_n стратегій стратегічних суб'єктів з умовною ймовірністю $p_s = \prod p_n$ на *i*-тому кроці;

k_m – нормований коефіцієнт у діапазоні $\{0 \le k_m \le 1\}$ для a_m з точки зору альтернативної вартості (упущених сукупних чистих вигід громади на основі методики "Cost-benefit analysis" [9]) колективного стратегічного суб'єкта – громади міста як суб'єкта, не байдужого до розподілу стратегій взаємодії між іншими суб'єктами.

Пропонована цільова функція оцінювання варіантів сценарію взаємодій дає змогу враховувати як абсолютні показники – сукупні вигоди-витрати громади міста, так і відносні характеристики оптимальності ситуацій взаємодій стратегічних суб'єктів: вигідність, справедливість, стійкість (рівновага за Парето, Нешем).

IV. Висновки

Підсумовуючи викладений матеріал, зазначимо, що предметом управління саме розвитком міста з боку органів місцевого самоврядування є динамічні процеси формування стратегічних суб'єктів розвитку міської громади. Компетенція ОМС є обмеженою й нечіткою, що не дає змоги використовувати директивні методи управління. Лише управління довгостроковими інтересами сьогодні з позицій майбутнього допоможе уникати чи пом'якшувати кризовий характер імовірних конфліктних ситуацій. Саме на це має бути спрямована стратегія розвитку міста.

Література

1. Бабаєв В.М. Управління міським господарством: теоретичні і прикладні аспекти : монографія / В.М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ "Магістр", 2004. – 204 с.
2. Вебер М. Избранное. Образ общества : пер. с нем. / М. Вебер. – М. : Юрист, 1994. –704 с.
3. Гіденс Е. Соціологія / Е. Гіденс ; [пер. з англ. В. Шовкун, А. Олійник ; наук. ред. О. Іващенко]. – К. : Основи, 1999. – 726 с.
4. Городская среда. Технология развития: Настольная книга / В.Л. Глазычев, М.М. Егоров, Т.В. Ильина и др. – М. : Ладья, 1995. – 240 с.
5. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : монографія / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
6. Економіка міст: Україна і світовий досвід : навч. посіб. / В.М. Вакуленко, Ю.Ф. Дехтяренко, О.І. Драпіковський та ін. ; за заг. ред. В. Макухи. – К. : Основи, 1997.
7. Зеленов Л.А. Социология города : учеб. пособ. для студ. высш. учеб. заведений / Л.А. Зеленов. – М. : ВЛАДОС, 2000. – 192 с.
8. Київ у XXI столітті: стратегія розвитку / КМДА, НАНУ ; під ред. Б.М. Данилишина, О.М. Невелєва // Доп. наук.-практ. конф., м. Київ, 26 січня 2001 р. – К., 2001. – 280 с.
9. Аналіз вигід і витрат. Концепції і практика : пер. з англ. / Ентоні Е. Боардмен, Девід Х. Грінберг, Ейдан Р. Вайнінг, Девід Л. Ваймер. – К. : АртЕк, 2003. – 568 с.
10. Князєв В. Розвиток муніципального управління в Україні: визначення завдань, практика роботи й форми організації / В. Князєв, М. Павлов // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 2 : у 2 ч. – Ч. 2. – С. 51–63.
11. Козлова О.Н. Поселение: потенциал урбанизации / О.Н. Козлова // Социально-гуманитарные знания. – 2004. – № 1. – С. 145–160.
12. Емельянова Т.П. Конструирование социальных представлений в условиях трансформации российского общества / Т.П. Емельянова. – М. : Институт психологии РАН, 2006. – 400 с.
13. Кравченко В.В. Основи муніципального менеджменту : навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик, І.М. Салій ; за ред. В.В. Кравченка. – К. : Атака-Н, 2003. – 304 с.
14. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 376 с.
15. Куликова Н. Субъект-субъектные отношения и модельные миры / На пути к постнеклассическим концепциям управления / Н. Куликова ; [под ред. В.И. Аршинова и В.Е. Лепского]. – М. : Институт философии РАН, 2005. – 266 с.
16. Лефевр В. О самоорганизующихся и саморефлексивных системах и их исследовании. На пути к постнеклассическим концепциям управления / В. Лефевр ; [под ред. В.И. Аршинова и В.Е. Лепского]. – М. : Институт философии РАН, 2005. – 266 с.
17. Мулен Э. Кооперативное принятие решений: Аксиомы и модели : пер. с англ. / Э. Мулен. – М. : Мир, 1991. – 484 с.
18. На пути к постнеклассическим концепциям управления / [под ред. В.И. Аршинова и В.Е. Лепского]. – М. : Институт философии РАН, 2005. – 266 с.

19. Осітнянко А.П. Планування розвитку міста : монографія / А.П. Осітнянко. – К. : КНУБА, 2001.– 460 с.
20. Прогнозное социальное проектирование и город. Книга I / Рос. академия наук. Институт социологии. – М. : Инст. соц-и, 1994. – 135 с.
21. Рубцов В.П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : науково-практичний посібник / В.П. Рубців. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
22. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С.Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 355 с.
23. Свинцицкий В.Н. Город сегодня и завтра: программно-целевое планирование / В.Н. Свинцицкий, А.Т. Кареева. – К., 1987. – 196 с.
24. Системный анализ и проблемы развития городов / [Ю.С. Попков, М.В. Посохин, А.Э. Гутнов, Б.Л. Шмульян]. – М. : Наука. Главная редакция физико-математической литературы, 1983. – 512 с.
25. Стратегический выбор города: научное обоснование и механизм реализации: На примере г. Тольятти Самарской области / под ред. В.Е. Рохчина, С.Ф. Жилкина. – СПб. : ИСЭП РАН, 1999. – 183 с.
26. Топчієв О.Г. Концепція державної регіональної політики України й шляхи її реалізації / О.Г. Топчієв // Актуальні пробл. держ. упр. : наук. зб. – О. : ОФ УАДУ, 2000. – Вип. 4. – С. 130–140.
27. Шмульян Б.Л. Взаимодействие энтропийных подсистем в моделировании многоцелевых перемещений населения в городе / Б.Л. Шмульян. – М. : Наука, 1982. – 58 с.
28. Яременко Л. Розвиток ідей локальної та територіальної економіки / Л. Яременко // Регіональна економіка. – 2005. – № 4. – С. 31–37.

УДК 351.824

РОЗВИТОК СФЕРИ ВИНОГРАДАРСТВА В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Колісниченко М.П.
заступник Голови Ради Міністрів Автономної Республіки Крим

Annotation

We consider the development of viticulture in AR Crimea in the second half XX centure and at the beginning of XXI centure. Certainly objective and subjective factors which influence on efficiency and effectiveness of public administration of viticulture are distinqished.

Анотація

Показано розвиток виноградарства в АР Крим у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. Визначено об'єктивні та суб'єктивні чинники, що впливають на ефективність і результативність державного управління сферою виноградарства.

Ключові слова

Агропромисловий комплекс, виноградарство, державне управління, сертифікація.

І. Вступ

На прикладі розвитку культури винограду в Криму видно, як виноградарство і люди, які вирощують лозу, впродовж 30 століть відчували на собі наслідки злетів і падінь, заборон і насильницького ненаукового втручання, були залежні і залежать досі від стихій природи, нищівного впливу хвороб і шкідників, від волі та інтелекту державних діячів усіх рівнів [6]. Завдяки сприятливим ґрунтово-кліматичним умовам виноградарство в Криму, як правило, розвивалось успішно. Але в останні декілька десятиліть різноманітні потрясіння спричинили галузі величезну шкоду. Тому на сьогодні аналіз з погляду науки державного управління причин, що руйнували галузь, є актуальним.

Доцільно зазначити, що ґрунтовної наукової розробки проблема державного управління розвитком виноградарства в АР Крим ще не набула. Вітчизняні дослідники зазначають, що зовсім недавно виробництво винограду і вина було провідною галуззю АПК Криму як у структурі валової і товарної продукції, так і в експорті (щорічно 18–19 млн дол. США) – 12% всього обсягу експорту (1996–1998 рр.) [5]. Фахівці стверджують, що виноградна рослина здатна формувати стабільні і винятково високі урожаї, але на сьогодні вони, як правило, залишаються низькими і середніми [7]. Тому виноградарству потрібні серйозна увага і підтримка з боку урядових органів Криму з тим, щоб галузь стала пріоритетною і давала високу економічну віддачу [4]. У зв'язку з цим розробляються нові програми розвитку галузі виноградарства, що потребує дієвих механізмів державного управління розвитком цієї галузі. Так, в одній із них запропоновано виділити три етапи: а) призупинення деструктивних процесів і визначення генеральних напрямів; б) стабілізація і збереження позитивних тенденцій; в) поступаль-

ний розвиток і нарощування виноградно-виноробського потенціалу. Виконання цих етапів дасть змогу підготувати галузь до переходу на якісно новий рівень [2].

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – показати складний шлях розвитку державного управління сферою виноградарства в Криму під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників в останні півстоліття.

ІІІ. Результати

П'ятдесят два роки тому у Криму була прийнята програма розвитку багатолітніх насаджень у регіоні з тим, щоб перетворити Крим на область садів і виноградників.

Завдяки вжитим заходам і консолідованим зусиллям усіх учасників програми у 1969 р. валовий збір винограду досяг рекордної для Криму позначки 648 тис. т. У цей період доходи від виноградарства і виноробства становили понад 60% бюджету Криму.

Проте потім послідували об'єктивні, а також, ще більшою мірою, суб'єктивні умови, які звели нанівець зусилля цілого покоління.

Вирішальними чинниками, що призвели виноградарство України і Криму до занепаду, стали: пошкодження філоксерою, сувора зима 1984–1985 рр., у результаті якої на 40% площі виноградників була пошкоджена морозами багаторічна деревина, антиалкогольна компанія 1985–1989 рр., що скоротила площі виноградників ще майже на 10 тис. га.

З другої половини 80-х рр. XX ст. цілеспрямоване руйнування виноградарства як сировинної бази виноробства набуває особливо загрозливого розмаху, а виноградно-виноробницька галузь почала відчувати значну депресію.

Послаблення економічних зв'язків з Росією, внаслідок чого були втрачені традиційні ринки збуту як виноробницької продукції, так і свіжого винограду, важке фінансове становище господарств посилили депресивні тенденції.

Проведені дослідження засвідчили, що фактична тривалість продуктивного життя вітчизняних виноградників у 1990-ті рр. становила всього 10 років при 35-річному нормативі, а частка найбільш продуктивних виноградних насаджень віком 21–40 років становила лише 8,3%.

Порушення з року в рік циклу відтворення виноградників призвело до зниження ефективності використання виноградного потенціалу. Стійко-негативний характер динаміки площ і валового збору винограду зберігався і в подальший час.

Починаючи з 1990-х рр., площі багаторічних насаджень систематично стали зменшуватися на 3–4 тис. га на рік з відповідним зниженням урожайності та валових зборів.

Останніми роками (починаючи з 1999 р.) до соціально-економічних чинників додалися і кліматичні. Це, у першу чергу, зимові і пізновесняні морози, а також посухи у весняно-літній період, які негативно впливають на виноградні насадження. Вони передчасно втрачають продуктивність, старіють, стають непридатними.

Поки що низьким залишається рівень агротехніки в неспеціалізованих сільськогосподарських підприємствах. Скорочена до мінімуму система захисту, проводять 1–2 обробки замість 5–6, практично не вносяться мінеральні добрива. У більшості неспеціалізованих господарств догляд за виноградними кущами обмежується обрізуванням і сухою підв'язкою.

У результаті з площі близько 20 тис. га перспективних і потенційно продуктивних виноградників (71% від загальної площі) можна було б зібрати більше ніж 140 тис. т, а збирається 80–90 тис. т винограду, тобто наявний потенціал використовується лише на 65–70%. І лише за останні чотири роки намітилася тенденція до відродження галузі.

За період 2006–2008 рр. у результаті заходів, яких вживають щодо розвитку галузі, відповідно до Програми розвитку садівництва і виноградарства в Автономній Республіці Крим, у всіх категоріях господарств посаджено 6,5 тис. га багаторічних насаджень, що в 2 рази більше, ніж за попередні три роки.

Особливу значущість у цьому питанні мала державна підтримка. За ці три роки аграрії Автономної Республіки Крим отримали державну підтримку за рахунок 1%-го збору на розвиток садівництва, виноградарства і хмелярства в сумі 135 млн грн. При фактичних витратах 250 млн грн компенсація становила 54% від витрат.

У 2009 р. в автономії, незважаючи на всі труднощі кризового періоду в економіці, за весняний період всіма категоріями господарств було посаджено 755 га виноградників. Сільгосптоваровиробники Криму отримали з бюджетних коштів компенсацію фактичних витрат на посадку і догляд за молодими виноградниками в сумі 16,8 млн грн, відсоток компенсації становив 74%, і ця програма продовжує діяти.

Водночас посадки в грудні через малий термін до закінчення фінансового року фактично не потрапляють під компенсацію. Для збільшення обсягів посадки садів і виноградників в Україні необхідно на державному рівні вирішити питання щодо виплати компенсації фактичних витрат за грудневою посадкою багаторічних культур у першому кварталі наступного року.

В умовах Криму забезпечення високих стійких валових зборів винограду можливе лише за умови зрошування виноградників.

У структурі виноградних насаджень питома вага зрошуваних виноградників має підтримуватися на рівні не менше ніж 15–20% від загальної площі.

На сьогодні виноградні господарства йдуть шляхом створення систем автоматизації поливів, що забезпечують економне зрошування, а також дають змогу у будь-який час здійснювати роботи з обробітку міжрядь і хімічному захисту виноградників від шкідників.

Закладка нових виноградників, як правило, супроводжується одночасним монтажем системи краплинного зрошування. У цілому краплинне зрошування на виноградниках на сьогодні функціонує на площі 2,2 тис. га (7%). Усього в автономії на зрошуванні перебуває 12% виноградників.

У 2003 р. площа виноградників в Криму становила 35,5 тис. га (1%), а вже в 2007 р. вона скоротилася до 31,0 тис. га, у тому числі плодоносна площа дорівнювала 26,1 тис. га, при цьому валове виробництво було 118,6 тис. т (3%).

На сьогодні в Автономній Республіці Крим площі виноградників стабілізовані на рівні 32 тис. га, у тому числі площа плодоносних виноградників становить 25,5 тис. га з валовим виробництвом винограду 85–90 тис. т.

Згідно з нормами амортизації і відповідно до науково обґрунтованої системи ведення виноградарства, частка молодих виноградників має становити не менше ніж 20%, тобто щорічному оновленню підлягає 5% існуючих насаджень і тому необхідно щорічно закладати в Автономній Республіці Крим не менше ніж 1,5 тис. га виноградників.

Виноградарство належить до найбільш високовитратних галузей сільського господарства. Закладка промислових площ багаторічних насаджень вимагає значних стартових матеріальних вкладень на придбання посадкового матеріалу, підготовку та планування ділянки, системи зрошування, установку опор, придбання техніки. Причому ці складові постійно дорожчають.

Брак оборотних коштів у сільгосппідприємств і недостатня фінансова підтримка з боку держави призвели до того, що молоді насадження не висаджуються в обсягах, що забезпечують необхідне оновлення виноградників.

Відсоток молодих виноградників у структурі загальної площі виноградників по Автономній Республіці Криму хоча й збільшився за останніх три роки на 2%, на сьогодні залишається украй низьким – 11%.

У структурі виноградників під технічними сортами сьогодні зайнято 26 тис. га, столовими – 6,2 тис. га (20%), що в умовах курортного регіону недостатньо.

Згідно з Програмою розвитку садівництва і виноградарства в Автономній Республіці Крим, у 2009 р. намічено закласти 1610 га молодих виноградних насаджень.

Причини, що стримують темпи розвитку виноградарства, складні і багатогранні. Негативний вплив справляють не лише прямі економічні чинники. Як наслідок кризових явищ в економіці ускладнилися завдання наукового забезпечення галузі. Послабшав зв'язок виробництва з наукою. По-перше, знизилася сприйнятливість виробництва до нововведень. Перебувають у вкрай важкому фінансовому становищі багато господарств і підприємств, які не в змозі купити нову техніку і запровадити сучасну технологію, замовити те чи інше дослідження наукової організації.

По-друге, не лише не використовуються новітні досягнення науки, але й слабко реалізуються відомі необхідні агрозаходи. У результаті на такому фоні низькою є відправна точка для нових наукових ідей. По-третє, самі вчені опинилися на такому рівні фінансування, яке не дає змоги створювати сучасну дослідну базу, здійснювати достатнє відрядження учених на виробничі ділянки та зберігати свій існуючий кадровий і виробничний потенціал.

Ринкові умови спонукали наукові організації зменшувати або зовсім припиняти фундаментальні дослідження, переходячи до вирішення миттєвих завдань локального характеру, що не вимагають великих матеріальних витрат і тривалих досліджень.

Водночас технічною основою для виробництва є використання інформаційних технологій, взаємодія підприємств галузі з науковими установами, що їх обслуговують. Це має будуватися на принципах наукового маркетингу – корпоративності, пріоритетності, цільового фінансування і конкретного практичного вживання.

На території Криму працюють дві наукових установи, які відіграють визначальну роль у розвитку виноградарсько-виноробської галузі як у регіоні, так і в Україні в цілому: Національний інститут винограду і вина "Магарач" Української академії аграрних наук – одна з найдавніших науково-дослідних установ України та не менш відома в Криму Південна філія Національного університету біоресурсів і природокористування України "Кримський агротехнологічний університет".

Їх розробки завжди знаходили застосування й активно впроваджувалися у виноградно-виноробницьких підприємствах Криму.

Лише за останні роки на виноградниках і в садах України, у тому числі в Криму, широко впроваджується вдосконалена система захисних заходів від шкідників і хвороб, розроблена НІВіВ "Магарач". У Криму вона впроваджується під авторським контролем щорічно на площі більше ніж 5 тис. га.

На підставі фітосанітарних обстежень насаджень, виявлення рівня розвитку захворювань і кількості шкідників складаються схеми захисних заходів із застосуванням кращих пестицидів і антирезистентних програм. Такий підхід дає змогу поступово скоротити кількість вживаних засобів захисту рослин приблизно на 30% без зниження ефективності захисних заходів.

З метою надання практичної допомоги товаровиробникам у роботі в догляду за виноградниками НІВіВ "Магарач" розроблено подрібнювач обрізків виноградної лози ІВ-1,5, за допомогою якого можна збирати, подрібнювати і розкидати обрізки виноградної лози по міжряддях виноградників.

Для визначення оптимального режиму і термінів зрошування виноградників необхідний моніторинг їх водного стану. В інституті розроблена методична база ведення моніторингу за водним станом рослин, яка знайшла своє використання у виробництві.

У тих умовах, що стали постійними при зимово-весняних підморожуваннях винограду, цікавий для виробників експрес-метод визначення плодоносності бруньок, що дає змогу до 20 разів збільшити продуктивність праці при мікроскопуванні матеріалу, який розроблений на кафедрі виноградарства Кримського агротехнологічного університету.

Поступальний розвиток України як незалежної держави передбачає проведення робіт з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, у тому числі в агропромисловому комплексі, зокрема, у виноградарстві.

У Зведенні законодавчих актів Європейського Союзу позначені основні напрями для виноградарської галузі на шляху її інтеграції з європейськими виробниками. Для вирощування винограду можна виділити таке: сорти для промислового вировадження і виробництво сертифікованого оздоровленого посадкового матеріалу.

Зміна сортової структури насаджень вимагає вдосконалення системи їх розміщення з урахуванням ампелоекологічних ресурсів, спеціалізації господарств на випуск вин контрольованих найменувань за походженням.

Удосконалення сортового складу виноградних насаджень у Криму здійснюється за рахунок використання нових інтродукованих, а також кримських аборигенних сортів винограду, проведення заходів щодо масової, фітосанітарної та клонової селекції винограду.

Лише за 2008 р. до Реєстру сортів України для промислового вирощування Інститутом "Магарач" внесено три сорти винограду (Красень, Пам'яті Голодриги, Гранатовий) і клон сорту Каберне Совіньон Гвієне, що відповідають сучасним вимогам інтенсивних технологій. Усього на сьогодні "Магарач" підтримує дію майнового права інтелектуальної власності на поширення 26 сортів винограду.

Проте, відзначаючи необхідність виведення сортів нового покоління для виноградно-виноробницької галузі, слід пам'ятати про необхідність збереження в оброблюваному сортаменті аборигенних сортів винограду Криму, які в результаті природного і штучного відбору закріпилися на території півострова.

На сьогодні за допомогою Австрійського наукового центру і Міжнародного інституту генетичних ресурсів рослин (Італія) інститут "Магарач" дістав можливість створення в себе сучасної молекулярної лабораторії, яка дає змогу вирішувати практичне завдання сертифікації посадкового матеріалу, а також сортів, клонів, підщеп; проводити тестування на наявність вірусних захворювань і паспортизацію сортів.

На вимогу Євросоюзу паспортизація сортів та інших форм винограду включає здобуття їх специфічних профілів ДНК. Уже існують міжнародний генетичний банк даних, де представлені так звані "молекулярно-генетичні паспорти" європейських сортів і який дає змогу будь-якій країні ідентифікувати свої сорти, у тому числі їх посадковий матеріал.

Перші практичні кроки в цьому напрямі вже зроблені й у нас. Ученими ІВіВ "Магарач" спільно з фахівцями СПК "Смарагдовий" і фірми "Шустов" розгорнута робота зі створення вихідних маточних насаджень сертифікованого посадкового матеріалу винограду, що включає весь спектр досліджень – від ґрунту на ділянці, де закладатимуться маточники, до відбору чистосортного фітосанітарно-здорового вихідного матеріалу винограду, яким закладатимуться маточні насадження.

Така сама робота проведена і в ПДГ "Магарач". Паралельно аналогічна робота здійснюється з обстеження посадкового матеріалу на предмет визначення основних вірусних, мікоплазмених хвороб і бактеріального раку.

Ця робота більш ніж актуальна, оскільки останніми роками, у зв'язку зі зниженням попиту на посадковий матеріал, розсадництво Криму практично не розвивалося. Ситуація призвела до того, що в 2008 р. у Криму намітився дефіцит якісного щепленого посадкового матеріалу основних технічних сортів винограду.

У цих умовах актуальною стала розробка ученими Південної філії Національного університету біоресурсів і природокористування України "Кримський агротехнологічний університет" принципів підбору компонентів щеплення, з урахуванням виходу першосортних підщеплених саджанців, динаміки наростання діаметрів підщепної і щепної час-

тини щеплення, хлорозостійкості щепо-підщепних комбінацій та інших параметрів.

Розроблена технологія виробництва підщепної лози винограду дає змогу на 50% скоротити витрати при закладці й експлуатації маточника підщепних ліз, вихід щеплених саджанців зростає до 75%, а собівартість виробництва посадкового матеріалу винограду, що важливо, знижується на 30%.

Науковими установами Автономної Республіки Крим проводиться велика робота із забезпечення галузі нормативно-технічною документацією, гармонізованою з міжнародними стандартами, використання якої дасть змогу кримським виробникам сільгосппродукції упевнено відчувати себе на світовому ринку.

Проведені Інститутом "Магарач" розрахунки показали, що для задоволення потреби населення України у виноробській продукції і столовому винограді у Криму необхідно щорічно виробляти 250–300 тис. т винограду при врожайності насаджень технічних сортів не нижче ніж 50 ц/га, столових – 80 ц/га.

Такий рівень виробництва можливий при створенні високопродуктивних насаджень, раціональному використанні ресурсів, впровадженні сучасних технологій виноградарства і його переробки.

У 2008 р. у всіх категоріях господарств Автономної Республіки Крим зібрано винограду 93 тис. т. Урожайність за всіма категоріями господарств становила 48 ц/га.

У 2009 р. у всіх категоріях господарств агропромислового комплексу Криму очікується виростити 100 тис. т винограду.

За програмою розвитку виноградарства в Автономній Республіці Крим намічено закласти 2170 га багаторічних насаджень, у тому числі виноградників – 1610 га.

Особливого значення у зв'язку з цим набуває підготовка й забезпечення галузі професійними кадрами.

На сьогодні в результаті відпливу кваліфікованих кадрів і робочої сили в багатьох господарствах залишилося 3–4 постійних робітників на 50–100 га площі насаджень. Тобто навантаження перевищує норму в 10–20 разів. Тому на Кримський агротехнологічний університет як кузню кадрів для агропромислового виробництва покладають надії керівники сільгосппідприємств незалежно від форми власності. Сьогодні попит на фахівців з багаторічних насаджень перевищує пропозицію, хоча за останні шість років зі стін ВНЗ таких фахівців було випущено більше ніж 300 осіб.

Головним завданням товарної стратегії у виноградарстві і виноробстві залишається забезпечення регіону продукцією в кількості, якості та асортименті з потенційними можливостями і потребами внутрішнього та зовнішнього ринку.

IV. Висновки

У другій половині минулого століття кримське виноградарство зазнало як значних злетів, що відобразилося у збільшенні площі виноградників та валових зборах винограду, так і різкого погіршення стану галузі.

Спад у виноградарстві зумовлений як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. Головними факторами об'єктивного характеру було широке розселення філоксери та загибель від завданої нею шкоди значної площі виноградників, а також згубні морози зими 1984–1985 рр. та посухи.

До об'єктивних факторів різкого погіршення стану виноградарства належить державна політика СРСР щодо боротьби з пияцтвом та алкоголізмом, слабке стимулювання вітчизняного виноградаря з боку держави.

Центральним органам виконавчої і законодавчої влади України та АР Крим необхідно створити відповідну законодавчу базу, терміново втрутитись у виноградарську галузь і підтримати вітчизняного виноградаря.

Література

1. Сбор урожая сельскохозяйственных культур и многолетних насаждений в Автономной Республике Крым. – Сімферополь, 2004. – 76 с.
2. Авидзба А.М. Агроэкономическая стратегия сохранения и возрождения виноградарства Крыма / А.М. Авидзба, В.И. Иванченко, В.П. Антипов // Труды Научного центра виноградарства и виноделия. – Ялта, 1999. – Т. 1. – С. 5–10.
3. Автономна Республіка Крим у цифрах у 2007 році : статистичний довідник. – Сімферополь, 2008. – 226 с.
4. Дикань А.П. Выращивание урожая в зоне рискованого виноградарства Крыма / А.П. Дикань. – Сімферополь : Бізнес-Інформ, 2008. – 200 с.
5. Миргородська Л.О. Грошова оцінка виноградників різних сортів і її використання для підвищення ефективності виноградарсько-виноробної галузі : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. екон. наук / Л.О. Миргородська. – Сімферополь, 2000. – 20 с.
6. Рыбинцев В.А. Каким быть рынку винограда и вина / В.А. Рыбинцев, А.Н. Бузни, И.Г. Матчина. – К. : Урожай, 1994. – 176 с.
7. Семенюк В.А. Потенциальная плодоносность и ее эффективное использование для прогнозирования и выращивания высокого урожая сортов винограда с групповой устойчивостью в предгорье Крыма : автореф. дис. на соискание научной степени канд. с.-х. наук / В.А. Семенюк. – Ялта, 2006. – 21 с.

УДК 35.085

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ СТАТУСУ ОБРАНИХ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПУБЛІЧНОЇ САМОВРЯДНОЇ ВЛАДИ

Лазор О.Д.
кандидат сільськогосподарських наук, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation
The process of becoming of status of select public servants of public self-governing power is analyzed. With the purpose of approaching of the domestic system of vryaduvannya to the European standards found out the modern tendencies of regulation of this institute on the example of the foreign states.

Анотація
Проаналізовано процес становлення статусу обраних посадових осіб публічної самоврядної влади. З метою наближення вітчизняної системи врядування до європейських стандартів виявлено сучасні тенденції регламентації цього інституту на прикладі зарубіжних держав.

Ключові слова
Закон, місцеве та регіональне самоврядування, рада, депутати місцевих рад, самоврядна влада, голова, заступник, посадові особи.

І. Вступ

Становлення статусу обраних представників публічної самоврядної влади в Україні та його трансформація тісно пов'язані зі зміною чинного законодавства. В Україні до таких обраних представників, крім депутатів місцевих рад, належать посадові особи, обрані територіальною громадою – голови та особи, які обираються відповідною радою: голови районної, районної у місті, обласної ради та їх заступники, секретарі рад.

Формування статусу обраних посадових осіб місцевого самоврядування в контексті становлення самоврядної влади в Україні, зокрема нормативно-правова регламентація цього інституту, є інноваційним напрямом правового забезпечення, втілення якого потребує використання науково-методологічних підходів з урахуванням зарубіжного досвіду.

Прийняття Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" актуалізувало питання необхідності нормативно-правового регулювання статусу посадових осіб місцевого самоврядування як важливої складової публічної самоврядної влади, вказуючи саме на муніципальну службу як на засіб його визначення (С.М. Серьогін, 1998 р.). Зважаючи на значний науковий доробок вітчизняних учених у частині визначення правового статусу виборних посадових осіб місцевого самоврядування (А.О. Нечитайленко, 1999 р.; В. Мельниченко, С.М. Серьогін, 2000 р.; О.І. Сушинський, 2001 р., Ю.В. Делія, 2003 р.; А. Матіос, 2006 р.); його структурних елементів, здебільшого питань навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб, концепції організації цього процесу (Б.І. Волошинський, С. Калашникова, 2002 р.; С.С. Буряков, 2003 р.; В. Гриненко, Ю.Г. Кальниш, О.А. Котуков, О.Ф. Мельников, Б.Г. Савченко, 2004 р.; Л. Клімова, 2005 р.; П. Назимко, Л. Гогіна, О. Воронько, Ю. Іванченко, 2006 р.; В.В. Толкованов, 2007 р., О.В. Дімова, 2008 р.); побудови моделі професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування (Г.П. Кушнірова, 2008 р.); оцінки праці посадових осіб (Р.М. Плющ, 2006 р.); вирішення проблеми юридичної відповідальності посадових осіб (О. Старцев; 2000 р., С.В. Болдирєв, Ю.В. Делія, 2003 р.) та інших компонентів статусу, зазначимо, що поглибленого дослідження потребують тенденції становлення статусу обраних представників публічної самоврядної влади в зарубіжних державах, його регламентація та адаптація кращого досвіду в українських умовах. Проведення такого дослідження зумовлено декількома причинами, зокрема:

- наявні публікації присвячені здебільшого посадовим особам місцевого самоврядування загалом, а не їх керівному складу;
- визначення статусу голови та заступника в регламентах рад практично не виходить за межі чинного законодавства України;
- статус керівників органів місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних рівнів у наукових джерелах досліджено недостатньо;
- посилення процесів регіоналізації та реґіоналізму в Україні потребують дослідження організації та функціонування суб'єктів місцевого самоврядування на регіональному рівні в зарубіжних державах.

Становлення інституту заступництва голови на прикладі зарубіжних держав та його регламентацію фрагментарно висвітлено в наукових доробках автора, а також у проце-

сі співпраці з різними співавторами, проте окремі наукові розвідки, такі як, наприклад, щодо інституту заступництва бургомістра (Б. Шлоєр, Німеччина, 1997 р.), практично відсутні, що вказує на новизну та актуалізує порушену проблематику.

Положення чинних Законів "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" [4], "Про місцеве самоврядування в Україні" [5], "Про службу в органах місцевого самоврядування" [6] опосередковано регламентують правовий статус посадових осіб територіальних громад, утім, уникаючи їх заступників та частково – голів рад та їх заступників, зокрема визначаючи процедуру обрання останніх (ст. 56) [5].

Принагідно зауважимо, що застосування пропорційної виборчої системи на останніх місцевих виборах аж ніяк не сприяло якісному добору депутатського корпусу. Відтак, виникали питання, пов'язані не лише з добірним складом, але й щодо посадових осіб територіальних громад, кількості заступників, що мало місце після виборів 2006 р. (зокрема, на рівні обласних рад), порядку їх обрання та звільнення, розподілу повноважень між заступниками, підзвітності та інших питань, які можуть знайти своє детальніше відображення в регламентах відповідних рад, посадових інструкціях. Проте з практики відомо (як приклад, Київська міська рада, Новояворівська та Новороздільська міські ради Львівської області та ін.), що регламентація цих питань актуалізується здебільшого у випадку нагальної необхідності їх вирішення, що за виникнення критичних умов супроводжується ситуативним тлумаченням на власний розсуд положень нормативно-правових актів різних рівнів, починаючи від локального (інструкцій, регламентів рад та статутів територіальних громад) та закінчуючи міжнародним рівнем (Європейська хартія місцевого самоврядування, Декларація щодо регіоналізму в Європі, Європейська хартія регіонального самоврядування та ін.), зверненнями до органів прокуратури, Конституційного суду тощо.

Останні зміни до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [5] щодо заступників не зняли всіх суперечностей стосовно цих обраних посадових осіб. Арифметичне зменшення їх кількості засвідчило лише відсутність виважених аргументів з боку суб'єктів прийняття законодавчих змін, оскільки не лише області України відрізняються між собою за рядом чинників: територією, населенням, природо-ресурсним потенціалом, соціально-економічним розвитком, – але й райони в межах однієї області. Окремі із зазначених критеріїв є визначальними щодо наявності / відсутності тих чи інших суб'єктів самоврядної влади на відповідних адміністративно-територіальних рівнях у зарубіжних країнах, особливостей їх створення та функціонування, що загалом сприяє формуванню відповідного статусу самоврядних владних інституцій.

З огляду на викладене вище, вартим уваги є досвід формування та регламентації статусу обраних посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема інституту заступництва у взаємозв'язку з іншими суб'єктами публічної самоврядної влади на прикладі зарубіжних держав, зокрема представників класичної демократії (Італія, Франція, Німеччина) та нової демократії (Словаччина та Польща).

II. Постановка завдання

Метою статті є розроблення пропозицій на основі вивчення зарубіжного та вітчизняного законодавства й практики щодо становлення інституту статусу обраних посадових осіб публічної самоврядної влади.

III. Результати

У *Республіці Італії* [1] тип виборчої системи залежить від кількості населення адміністративно-територіального утворення, зокрема в комунах з населенням до 15 тис. – мажоритарна з певними особливостями, а для адміністративно-територіальних утворень з більшою кількістю населення – пропорційна. Особливістю висунення кандидатур на посаду сіндако, відповідно до ст. 71 Законодавчого декрету № 267/2000 [8] є поєднання їх в одному виборчому списку з кандидатами в радники до відповідного представницького органу, що певною мірою сприяє формуванню єдності майбутнього представницького органу та уникненню конфліктів між радою та головою.

У невеликих за кількістю мешканців комунах, де населення менше ніж 15 тис., сіндако одночасно здійснює керівництво радою та виконавчими органами, тобто, реалізуючи свою діяльність як голова комунальної адміністрації та поєднуючи її з функціями урядового чиновника. Сіндако головує під час проведення засідання ради, але в разі його відсутності ці повноваження здійснює заступник (віце-сіндако).

У комунах з населенням понад 15 тис. мешканців вибори до комунальних органів відбуваються за пропорційною системою в два тури. Проте за умови набрання абсолютної більшості голосів одним з кандидатів на посаду сіндако (голови) у першому турі другий – не проводиться. У випадку проведення все ж таки другого туру, що відбувається через два тижні, виносяться дві кандидатури на посаду сіндако, об'єднані зі списками радників, які в першому турі набрали найбільшу кількість голосів. У цих комунах сіндако здійснює ті самі функції, крім керівництва радою. На першому робочому засіданні комунальної ради зі складу радників шляхом таємного голосування обирається прези-

дент комунальної ради і його заступник – віце-президент. Незважаючи на те, що ці керівники лише представляють *раду* (виділено авт.), для їх обрання, відповідно до ч. 1 ст. 39 [8], необхідна підтримка 2/3 голосів радників від загальної кількості складу цієї ради. Побіжний огляд нормативно-правової регламентації процесу обрання сіндако та його компетенції підтверджує вагомість здійснення ним (сіндако), насамперед, повноважень щодо управління виконавчими структурами, надання послуг мешканцям комуни, акцентуючи відповідно на виконавчому аспекті обраного суб'єкта влади – голови та розмежуванні його представницьких повноважень стосовно ради й комуни. Порівнюючи з Україною, посадові особи територіальних громад асоціюються, насамперед, з їх впливом на міську раду, роблячи її в багатьох випадках "кишеньковою", можливістю голови втримати все в одних руках: як раду, так і виконавчі структури на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Із цих позицій вартою уваги є регламентація відповідних процесів на рівні інших адміністративно-територіальних рівнів Італії, зокрема провінцій та областей, на яких формування владних інституцій за основними процесуальними складовими є подібними. Органами врядування на рівні провінції є провінційна рада (представницький та контрольний орган), джунта провінції (виконавчий орган) та президент провінції, який очолює джунту. Обрання населенням провінції президента провінції, тобто керівника виконавчого органу, відбувається шляхом проведення вільних, прямих виборів (ч. 1 ст. 46) [8] – це ще одне підтвердження формування "механізму стримування та противаг" у сфері місцевого самоврядування в Італії, не лише на базовому адміністративно-територіальному рівні, але й на інших.

Крім цього, перше засідання ради (ст. 41) [8] скликається новообраним президентом провінції (джунти) та головує на ньому "старший" радник, аж до моменту обрання президента провінційної ради та двох віце-президентів. Вибори цих керівників ради відбуваються шляхом таємного голосування, зокрема процедуру обрання президента ради регламентує чинний статут відповідної провінції, встановлюючи здебільшого підтримку його кандидатури 2/3 голосів від загального складу ради (ст. 48) [10]. Якщо ж упродовж 30 днів з моменту першого голосування щодо обрання президента провінційної ради жодна з кандидатур не отримує необхідної кількості голосів, проголошується обраним той кандидат, який отримує підтримку абсолютної більшості. Після обрання президента шляхом таємного голосування обирають двох віце-президентів. Терміни перебування на посадах як президента, так і віце-президентів ради дорівнюють терміну дії мандата радника.

В італійському законодавстві передбачено також процедуру висловлення недовіри цим посадовцям. Для цього в статутах, регламентах роботи ради визначається певна кількість радників, які повинні підтримати "ноту недовіри", що здебільшого становить 2/5 голосів радників від загального складу ради. У кількісному вимірі ця вимога є значно меншою порівняно з українською нормою (2/3 голосів). Це означає, що для обрання президентів провінцій необхідно набрати значно більше голосів, ніж необхідно для їх звільнення.

Відповідно до Загального кодексу адміністративно-територіальних утворень *Франції* [7], органом громади є муніципалітет, який складається з муніципальної ради, мера та його заступників, де останні обираються комунальною радою з її членів шляхом таємного голосування в процесі проведення мажоритарних виборів. Складніший виборчий механізм, який передбачає поєднання мажоритарної та пропорційної систем виборів, визначено у великих комунах, де кількість мешканців понад 3,5 тис. Зауважимо, що під час проведення місцевих виборів у Франції використовується не лише обґрунтований виборчий інструментарій для реалізації пасивного права, але також властива багатоступінчастість процедури обрання до комунальних рад як депутатів, так і мерів та їх заступників, що в підсумку уможливлює якісний відбір депутатського корпусу та фаховість місцевої влади.

Термін повноважень заступників мера в муніципалітетах Франції [2], які обираються за тією самою процедурою, що й мер, відповідає каденції муніципальної ради і становить 6 років. Мінімальна кількість заступників – один, а максимальна не повинна перевищувати 30% законодавчо встановленої кількості муніципальних радників відповідної ради. Кожний із заступників обирається окремо для того, щоб визначити їх табельний порядок. У випадку нових виборів мера впродовж терміну дії мандата муніципальної ради проводяться вибори нових заступників. Вважається, що мер та його заступники повинні представляти групу однодумців. До правил несумісності посад, які застосовуються для всіх муніципальних радників, щодо заступників додається ще одне – співробітники апарату мерії не можуть займати ці посади.

Заступники мера Франції не мають власних повноважень, а відтак, можуть здійснювати повноваження мера лише у визначених випадках, зокрема:

– заміни – заступники в табельному порядку автоматично займають місце мера за

умови відсутності мера або ж неможливості ним виконувати свої обов'язки;
- за його дорученням частина функцій може передаватися одному чи декільком заступникам. Оскільки доручення не можуть охоплювати всіх повноважень мера, то мери здебільшого, здійснюючи передачу повноважень заступникам, прагнуть, щоб кожен з них займався конкретними сферами діяльності (заступник з кадрової роботи, заступник у справах спорту, заступник з соціальних питань тощо).

Заступники мера можуть призупинити виконання своїх обов'язків ще до закінчення терміну, беззастережно щодо їх обов'язків як муніципальних радників, з огляду на такі причини:
- порушення правил несумісності посад;
- вимушена відставка;
- добровільна відставка.

У перших двох випадках обов'язки мера покладаються на першого заступника, який виконує їх до обрання іншого мера, що повинно відбутися не пізніше ніж через два тижні після вивільнення посади. Прохання про добровільну відставку повинно передаватися супрефекту для подальшої передачі префекту. Відставка набирає законної сили з моменту її затвердження префектом. Мер та заступники продовжують виконувати свої обов'язки до обрання своїх наступників.

Згідно зі ст. 2122-8 Загального кодексу [7], муніципальна рада за жодних обставин не може звільнити з посади мера, як і його заступників, самостійно, тобто шляхом голосування, оскільки повноваження мера можуть бути анульовані лише в судовому порядку.

У *Німеччині* [3] діє декілька різновидів організаційних структур на рівні комун (общин) залежно від землі, які можуть мати певні особливості навіть у межах однієї землі, що регулюється локальними нормативно-правовими актами. Бургомістри можуть працювати на своїх посадах як на основному місці праці, так і на громадських засадах. У комунальних законах можуть бути передбачені посади штатних членів представництва громади або заступників бургомістра – чиновників, які відповідають за певну ділянку роботи. У деяких землях (Баден-Вюртемберг, Саар, Рейнланд-Пфальц) ці чиновники можуть мати статус першого, другого чи третього бургомістра.

Так, згідно з § 37 Комунальної Конституції землі Мекленбург-Передня Померанія [9], громадяни обирають бургомістра в загальних, безпосередніх, вільних, рівноправних виборах шляхом таємного голосування. Представництво громади (рада) обирає з-поміж своїх членів двох заступників бургомістра, які виконують його повноваження у випадку неможливості виконання ним самим (Stellvertreter). Заступником обирають того, хто отримає найбільше голосів від усіх представників громади (депутатів). При недосягненні більшості проводиться повторне голосування щодо цих кандидатів. Якщо і тоді ніхто не набирає необхідної кількості голосів, вибори повторюються на наступному засіданні. Серед двох кандидатів, які набрали найбільшу кількість голосів, проводиться повторне голосування й перемагає той, хто отримує найбільше голосів.

У комунах з виборними посадами на громадських засадах заступники бургомістра обираються представництвом громади (радою) з-поміж представників громади на термін її повноваження. На період служби заступники бургомістра призначаються як чиновники на громадських засадах.

У комунах з виборними штатними посадами представництво громади обирає заступників бургомістра з кола безпосередньо підпорядкованих представництву працівників на керівних посадах на термін повноважень представництва. У положеннях головного статуту може зазначатись, що заступники бургомістра можуть мати статус радників міста чи, якщо це пов'язано історично, – сенаторів. На період служби заступники бургомістра призначаються як чиновники на громадських засадах.

У містах з кількістю мешканців понад 40 тис. може обиратися до двох, з кількістю мешканців понад 80 тис. – до трьох, а у містах з кількістю мешканців понад 100 тис. – до чотирьох заступників бургомістра на штатних посадах (Beigeordnete), які підпорядковуються безпосередньо бургомістру (у містах окружного рівня й великих районних центрах – обер-бургомістру). За погодження з представництвом міста, бургомістр / обер-бургомістр визначає заступникам і безпосередньо підпорядкованим керівникам відповідну сферу завдань. Заступники бургомістра, як і сам бургомістр, зобов'язані звітуватися перед представниками громади щодо своєї діяльності не менше ніж один раз на півроку (п. 1 § 34), а також на вимогу ¼ від усіх представників громади чи фракції (п. 2 § 34) [9]. За чинним законодавством України, посадові особи територіальних громад (сільські, селищні, міські голови) та голови рад звітуються не менше ніж один раз на рік, проте щодо заступників голів це питання не регламентовано. Доречно наголосити й на тому, що в законодавстві німецьких земель, як і багатьох нормативно-правових актах у сфері місцевого самоврядування інших держав, ініціатива скликання сесії, розгляду того чи іншого питання можлива за наявності лише чверті голосів від загального складу представницького органу, а в Україні – за наявності третини голосів. Використання такого механізму засвідчує

момент, коли вирішальним є не лише більшість, але й урахування меншості голосів, тобто підтверджує вищий ступінь демократичності щодо ініціативи, винесення питання на розгляд ради.

Заступники бургомістра на штатних посадах (Beigeordnete) обираються так само, як і заступники бургомістра для випадків неможливості виконання ним своїх обов'язків (Stellvertreter). Перед виборами на посади заступників бургомістрів (Beigeordnete) представництво громади ознайомлюється з документами всіх кандидатів, які повинні володіти необхідними знаннями та навичками. Після виборів виборчі документи щодо обраних осіб упродовж тижня передаються органові правового нагляду для перевірки їх законності, якщо через місяць після їх отримання не надходить заперечення від нього, то заступники бургомістра призначаються чиновниками.

У випадку дострокового відкликання заступників бургомістра відбуваються вибори нових. Рішення про відкликання заступників бургомістра зі своєї посади приймається двома третинами від усіх представників громади за письмовою вимогою більше ніж половини від усіх представників громади. Прийняття такого рішення конституційною більшістю та його заручення письмовою вимогою вказує на необхідність наявності вагомих підстав щодо звільнення заступників бургомістра із займаних посад та беззаперечній єдності представництва громади у своїй вимозі. Відповідно до п. 4 § 32 Комунальної конституції [9], термін між вимогою й безпосереднім голосуванням повинен становити не менше ніж два тижні. У випадку переобрання заступників бургомістра видаються нові письмові постанови щодо їх обрання, після чого вони приймають присягу.

Отже, у положеннях комунального законодавства Німеччини закріплено різний статус заступників бургомістра: 1) які працюють паралельно з ним; 2) які здійснюють повноваження лише у випадку неможливості виконання бургомістром своїх повноважень. Врегулювання питань стосовно обрання та кількості заступників, повноважень, звітності та відкликання цих посадових осіб вказують на важливість цієї посади в організаційній структурі, регламентація статусу якої сприяє становленню інституту заступництва бургомістра як окремої підсистеми в системі публічної самоврядної влади.

До прийняття Закону *Республіки Польща* "Про безпосередні вибори війта, бургомістра та президента міста" (2002 р.), роботу ради / сеймику організовував голова, який обирався шляхом таємного голосування з числа радних більшістю голосів. Кількість заступників голови ради / сеймику, які обиралися за аналогічними принципами, що й голова, визначалась у статуті одиниці місцевого самоврядування.

Виконавчими органами – правлінням, до складу якого належали голова та його заступники, інші члени, здійснював керівництво голова правління. У ґміні головою правління був війт (бурмістр або президент залежно від кількості мешканців ґміни), у повіті – староста, у воєводстві – маршалок. Голови правлінь обиралися радою / сеймиком (радою ґміни / повіту, сеймиком воєводства) відповідного адміністративно-територіального утворення з числа радних абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування і за пропозицією яких визначались інші члени правління, зокрема і заступники. Якщо ґмінна рада обирала заступника або заступників війта (бурмістра / президента) та інших членів правління за їх пропозицією звичайною більшістю голосів шляхом таємного голосування в присутності принаймні половини статутного складу ради, то повітова рада та воєводський сеймик обирали заступників голови, відповідно 1–2 особи (повіт) та не більше ніж 3 (воєводство), абсолютною більшістю голосів за аналогічних решти вимог.

Із прийняттям Закону "Про безпосередні вибори війта, бургомістра та президента міста" (2002 р.) [13] були внесені деякі зміни у структуру органів ґмінного самоврядування, що спричинило також функціональний розподіл повноважень між суб'єктами самоврядної влади на цьому рівні. Відповідно до чинного на сьогодні законодавства, рада ґміни обирає головуючого та його заступників (1–3) з числа депутатів *абсолютною* (виділено авт.), а не звичайною, як було раніше, більшістю голосів за присутності не менше ніж половини законного складу ради шляхом таємного голосування (ст. 19) [12]. Головуючий організовує роботу ради ґміни і керує на її засіданнях. За його відсутності ці обов'язки здійснює заступник, найстарший за віком. Відповідно до п. 4 ст. 19 Закону [12], можна достроково відкликати головуючого та його заступників, що може відбутися за ініціативою не менше ніж однієї четвертої від законного складу ради гміни.

Війт (бургомістр, президент), який, відповідно до чинного законодавства, є виконавчим органом ґміни, обирається населенням у ході загальних, рівних, безпосередніх виборів шляхом таємного голосування. Видаючи розпорядження, війт (бургомістр, президент) призначає, а також відкликає свого заступника (заступників) і встановлює їх кількість, яка не може перевищувати:

- одного – в ґмінах до 20 тис. жителів;
- двох – у ґмінах до 100 тис. жителів;
- трьох – у ґмінах до 200 тис. жителів;
- чотирьох – у ґмінах більше ніж 200 тис. жителів (ст. 26 а) [12].

У цьому ж Законі положеннями ст. 27 визначено вимоги щодо несумісності виконання функцій війта, а також його заступників з діяльністю на інших посадах, зокрема не можна поєднувати з:

- функцією війта або його заступника в іншій ґміні;
- членством в органах самоврядних територіальних одиниць у тій ґміні, де є війтом або його заступником;
- працевлаштуванням в урядовій адміністрації;
- мандатом посла або сенатора.

Проблематика інституту заступництва регулюється не лише на законодавчому рівні, але й у нормативно-правових актах локального рівня, де належну роль відіграють статути адміністративно-територіальних утворень. Так, до основних суб'єктів міського самоврядування *Словаччини* (§ 7) [11], крім міського представництва та приматора (голови) міста, належить і його заступник. За пропозицією приматора міське представництво обирає з числа депутатів заступника, який за відсутності керівника або його недієздатності, виконує ці обов'язки (§ 10) [11]. Відповідно, заступник приматора є членом міської ради, термін каденції якої становить 4 роки. Міське представництво в будь-який час може відкликати заступника приматора й обрати нового.

Виконання завдань заступникові приматора можуть доручити лише міське представництво (депутати, обрані міським населенням шляхом проведення прямих виборів терміном на 4 роки), міська рада (1/3 депутатів міського представництва, обраних цим же органом на весь термін повноважень) і приматор міста. Заступник, за відсутності самого приматора, скликає і проводить засідання міської ради, а також за його проханням – засідання міського представництва. Обсяг повноважень, які заступник приматора зобов'язаний виконувати, уповноважене встановлювати міське представництво. Зауважимо, що керівництво виконавчим органом (міським урядом) здійснює голова міського уряду, якого призначає на посаду приматор міста.

У період заміни головної посадової особи заступник приматора не має права вносити пропозиції міському представництву щодо призначення / відкликання членів міської ради, головного контролера (особа, яка здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та призначається / відкликається з посади міським представництвом) і приматора міста. У чинному законодавстві Словацької Республіки передбачено також ситуації, коли заступник виконує функції приматора в повному обсязі, зокрема у випадку:

- смерті приматора;
- його відмови від своєї посади;
- позбавлення судом дієздатності або її призупинення щодо виконання правових актів;
- оголошення результатів голосування населення, відповідно до яких прийнято рішення про відкликання приматора;
- зміни постійного місця проживання за межами міста або за п. 3 § 13, відповідно до закону про муніципальну раду.

Заступництво закінчується складанням присяги нового приматора [14], а відповідно, й обранням іншого заступника. Отже, у Словаччині, на відміну від попередньо розглянутих організаційних структур публічно-самоврядної влади зарубіжних держав, зокрема Польщі та Італії, керівник виконавчих органів не обирається безпосередньо населенням, але для управління ними призначається інша особа.

Отже, відповідно до польського законодавства, повноваження керівників ради та виконавчих органів, а також відповідно і їх заступників розмежовано. У чинному законодавстві зарубіжних держав у структурі публічної самоврядної влади відомі різні моделі її організації, де можливе як поєднання представницької та виконавчої функцій в руках однієї особи – голови, так і розмежування цих функцій, відповідно з чим пов'язано формування інституту заступництва та його функціональне наповнення.

IV. Висновки

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що:

- нормативно-правова регламентація статусу обраних представників публічної самоврядної влади, зокрема становлення інституту заступництва, є важливим елементом структурування муніципальної самоврядної влади та відповідним етапом її інституціоналізації;
- аналіз нормативно-правової регламентації інституту обраних представників публічної самоврядної влади на прикладі зарубіжних держав засвідчив високий рівень його легалізації на законодавчому рівні;
- тенденція співвідношення представницьких та виконавчих органів місцевого та регіонального самоврядування зарубіжних держав, зокрема в аспекті процедури обрання / звільнення та функціонального розподілу повноважень, посилюється на користь останніх – виконавчих структур, на відміну від України;
- становлення статусу обраних посадових осіб публічної самоврядної влади та посилення тенденцій його регламентації вказує на формування в зарубіжних країнах двох повноцінних взаємопов'язаних

та взаємодоповнюваних інститутів: муніципальної та регіональної самоврядної влади, запровадження яких в Україні потребує трансформації сучасної системи місцевого самоврядування та її конституційно-правового забезпечення.

Екстраполюючи досвід європейських держав, зокрема тих, які не належать до континентальної правової сім'ї, з метою формування та функціонування повноцінного інституту публічної самоврядної влади на відповідних адміністративно-територіальних рівнях в Україні, а також ефективного розмежування компетенційних повноважень між її структурними елементами, на законодавчому рівні пропонується:

- закріпити не лише місцеве, але й регіональне самоврядування як окремий інститут публічної самоврядної влади на рівні району та області;
- розмежувати повноваження голови й керівника виконавчих органів ради, а також сформувати інститут заступників на відповідних рівнях місцевого та регіонального самоврядування, враховуючи принаймні кількість жителів адміністративно-територіальної одиниці;
- визначити та закріпити правовий статус заступника голови як важливої й необхідної структурно-функціональної компоненти муніципальної та регіональної влади;
- визначити кількість заступників, корелюючи її з кількістю жителів адміністративно-територіального утворення;
- регламентувати основні структурні елементи правового статусу цих посадових осіб, зокрема процедуру обрання та звільнення, правообмеження, компетенцію та інші складові, особливості яких, безперечно, знайдуть своє втілення в актах локальної нормотворчості;
- підвищити вимоги щодо умов обрання посадових осіб публічної самоврядної влади, зокрема змінюючи відносну більшість на абсолютну та передбачаючи процедуру їх обрання у два тури;
- у діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування передбачити перехід від принципу "дозволено те, що передбачено законом", відповідно до положень державницької теорії до принципу "дозволено все, що не заборонено законом", відповідно до положень громадівської теорії та сучасних підходів демократичного врядування.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в детальнішому вивченні природи мандата депутатів місцевих рад зарубіжних держав з метою напрацювання якісних змін щодо зміцнення інституту публічної самоврядної влади в Україні, адже усвідомлення зарубіжного досвіду та прагматичне його сприйняття щодо предмета дослідження сприятиме загалом активізації процесів реформування місцевого самоврядування й інституціоналізації публічної самоврядної влади в Україні та окремих її суб'єктів.

Література

1. Лазор О.Д. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія / О.Д. Лазор, І.П. Шелепницька ; [за заг. наук. ред. д. н. держ. упр., проф. О.Я. Лазора]. – К. : Дакор, 2008. – С. 50–138.
2. Лазор О.Д. Публічна самоврядна влада у містах України та Франції: організаційно-правовий аспект : монографія / О.Д. Лазор, М.Р. Коваль ; [за заг. наук. ред. д. н. держ. упр., проф. О.Я. Лазора]. – Чернівці : Технодрук, 2008. – С. 54–60.
3. Лазор О.Д. Формування та функціонування місцевої влади: досвід міст Німеччини та України : монографія / О.Д. Лазор, Х.М. Кохалик. – Рівне : Гном, 2006. – 96 с.
4. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 06.04.2004 р. № 1667-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.kiev.ua.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 / 97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.
7. Code général des collectivités territoriales du 23.03.1988, № 88-343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legifrance.com.
8. D. L. № 267 / 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:it.wikipedia.org/wiki//governo.it.
9. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern – KV M-V 20.04.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: htpp: //www.mv-regierung.de/laris/daten/2020/2/0/2020-2-0-1r0.htm.
10. Provincia di Catanzaro statuto [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:it.wikipedia.org/wiki/.
11. Statut mesta Michalovce // Vydanie: 6, uznesenie: 428 / 2002, zo dna: 15.11.2002.
12. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. // Dz. U., 1996. – № 13, poz. 74 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://isip. sejm. gov. pl.
13. Ustawa o wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. // Dz. U., 2002. – № 113, poz. 984; № 127,

poz. 1089 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://isip.sejm.gov.pl.
14. Zákon o voľbách do samosprávy obcí: Zákon Slovenskej národnej rady z 28 augusta 1990. – Zákon č. 346/1990 Zb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-volbach-do-samospravy-obci/.

УДК 631.15:65.012.2

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ САМОУПРАВЛІННЯ НА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЯХ

Лисенко Л.В.
аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation
It is considered of peculiarities of formation of self-management on rural territories. It is analyzed modern social and economic conditions of rural territories of the Kharkov region. It is defined, that unsatisfactory level of management of ability to live and development of rural territories is certain by a lack of means of local budgets, and also low social interest of countrymen concerning formation of the effective mechanism of self-management on village.

Анотація
Розглянуто особливості становлення самоуправління на сільських територіях. Проаналізовано сучасний соціально-економічний стан сільських територій Харківської області. Виявлено, що незадовільний рівень управління життєдіяльністю й розвитком сільських поселень зумовлений недостатністю коштів у місцевих бюджетах, а також низькою соціальною зацікавленістю самих селян у формуванні ефективного механізму самоуправління на селі.

Ключові слова
Самоуправління, сільські території, розвиток, місцевий бюджет.

І. Вступ

Центральною постаттю сучасного села є селянин, і якщо на перспективу ми плануємо створити економічно потужну країну, то необхідно підвищувати рівень добробуту на селі, громадяни мають бути зацікавлені жити і працювати на селі. Створення й розвиток реального сільського самоврядування є одним з основних шляхів виведення села з кризи. Традиційно українське село ототожнюють із сільським господарством, хоча досвід інших країн показує, що це не зовсім так, сільські території можуть бути представлені безліччю економічних діяльностей. Це, у свою чергу, підкреслює актуальність проблеми місцевого розвитку, зокрема сільських територій. В умовах сьогодення проблеми сучасного розвитку сільських територій неможливо вирішити лише за рахунок збільшення державного фінансування або в межах сучасних інституцій та організаційних схем [3, с. 84]. В умовах занепаду й вимирання цілих сільських поселень, нездатності сільських громад і органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення необхідно робити акцент на формуванні оптимальної взаємодії державного, приватного й суспільного секторів за умови сталого розвитку сільських територій [4, с. 163].

Важливого значення для повноцінного розвитку сільських територій сьогодні набувають зусилля самих мешканців, їх фінансові, матеріальні ресурси, а також творчий потенціал. Зараз відбувається зниження соціальної активності на селі.

Останнім часом спостерігається підвищення інтересу до розвитку й формування організації місцевих ініціатив. Проблемам розвитку сільських територій, у тому числі аспектам самоорганізації на селі, присвячено чимало праць. На думку більшості вчених, сільський розвиток включає два основних блоки: виробничо-господарський і соціально-еколого-економічний. Так, перший блок представлений економіками сільського, лісового, водного та інших видів господарств, а також переробною підгалуззю, торгівлею і послугами, а другий – економікою, плануванням та прогнозуванням розвитку сільських територій [5, с. 72].

На думку В.В. Юрчишина, трагізм сучасної ситуації на селі виявляється, передусім, у вимиранні найціннішого – селянського людського капіталу, його інтелігентно-інтелектуальної складової. Сучасне село великими темпами втрачає демографічно-відтворюваний потенціал, культуру, народні звичаї та інші надбання українського села [6, с. 61].

Існує наукова думка, що об'єднанням зусиль держави, різних структур господарювання, соціально-культурної й духовної сфер населення можна досягти позитивних змін у розвитку сільських територій. Важлива роль має бути відведена самоорганізації та самоврядуванню на селі [2, с. 59].

Згідно з державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 р., планується вдосконалення системи управління розвитком сільських територій. Підвищення ефективності управління включає: чіткий розподіл повноважень щодо реалізації соціальної політики на селі та комплексного розвитку сільських територій між центральними й місцевими органами виконавчої влади, посилення ролі сільських громад щодо контролю за ефективним використанням земельних, водних, лісових та інших ресурсів, охороною довкілля, вдосконалення міжбюджетних відносин у частині спрямування до місцевих бюджетів коштів, необхідних для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій з утримання закладів соціально-культурного призначення, надання суспільно необхідних послуг населенню та розв'язання інших завдань розвитку села тощо [1, с. 12].

Проблеми становлення й розвитку самоуправління на сільських територіях в умовах формування ринкового типу господарювання на селі не набуло ще достатнього наукового забезпечення й залишається мало вивченою у практичному плані підгалуззю науки про місцеве самоврядування.

II. Постановка завдання:

- виділити особливості становлення самоуправління на сільських територіях;
- проаналізувати основні показники розвитку сільської місцевості на прикладі Харківської області, яка є однією з найбільших областей України, з перспективно потужним агропромисловим комплексом, але в умовах сьогодення, відносно складною ситуацією із сільськими поселеннями.

III. Результати

В умовах переходу до ринкової економіки, розбудова і сталий розвиток сільських територій стає одним з пріоритетних напрямів адміністративної, економічної й аграрної політики нашої держави.

Самоуправління є історичним явищем, яке виникло з появою людського суспільства, а отже, управління на державному рівні й місцеве самоуправління притаманне будь-якій соціальній системі суспільства. Тобто існувало дуже багато передумов до формування цього різновиду організації управління на певному локальному рівні. Особливості й відмінності самоуправління можуть бути зумовлені історичним досвідом самоуправління, багатими традиціями в суспільстві, рівнем поінформованості населення, ступенем залежності від адміністративного впливу та цивілізованості цього суспільства тощо [4, с. 164].

Під самоуправлінням можна розуміти різновид організації суспільства (самоорганізації) з метою прийняття рішень у межах встановленої легітимної компетенції, що дає можливість займатися саморегулюванням, вирішенням основних проблем на місцях, тобто там, де проживають, працюють, навчаються представники територіальної громади. Таким чином, як показує світовий досвід, самоуправління, пройшовши довгий, тернистий, еволюційний шлях, доводить свою перевагу при цивілізованому підході в управлінні суспільством як на рівні держави, так і на конкретному територіальному рівні. У свою чергу, місцеве самоуправління можна характеризувати як управління осіб, які мешкають на певній території, у тому числі в сільських поселеннях. Основними відмінностями самоуправління на сільських територіях є їх віддаленість як у географічному, так і в соціально-економічному плані від великих міст, потужних економічних центрів країни. Селяни залишаються малозахищеною категорією громадян у сучасному суспільстві, вони не можуть впливати на серйозні рішення, що приймаються на рівні держави, їм важко відстоювати свої політичні, економічні й соціальні позиції на місцях. Села втрачають кваліфікованих спеціалістів у різних галузях: сільське господарство, освіта, медицина тощо. Погіршується демографічна ситуація, переважна більшість тих, хто залишається на селі, є або похилого віку, або особи, які випали із соціально-економічних зв'язків; зменшується загальна чисельність мешканців сіл. Цивілізація, яка ототожнюється у селян з містом, стає ще більш далекою для них. Отже, набуває актуальності факт організації потужної системи самоуправління на селі як з боку представників державної влади, так і самих територіальних громад.

Неабиякого значення набуває той факт, що специфіка сільських громад має великий вплив на формування розвитку сільської території шляхом самоуправління. Це пов'язано з меншою чисельністю мешканців на сільській території, на відміну від міст, однотипністю життєвого устрою сільської територіальної громади, де більшість мешканців або займаються сільським господарством, або працюють на великому підприємстві. Тобто територіальна сільська громада більшою мірою є однорідна за інтересами, традиціями, що, у свою чергу, створює сприятливі умови до формування ефективного механізму самоуправління на певній території з метою контролю над виконанням державної політики розвитку сільського господарства й сільських територій, спільного вирішення актуальних проблем, таких як газифікація, водопроводи на селі, створення соціальної інфраструктури, озеленення та в цілому покращення благоустрою сільської території й добробуту її мешканців. Унаслідок сучасної політики держави щодо розви-

тку сільських територій спостерігається негативна тенденція занепаду соціальної сфери, що можна проілюструвати даними по Харківській області.

Досліджуючи рівень розвитку сільських територій у Харківській області, можна відзначити, що за 2000–2007 рр. спостерігається скорочення освітніх установ, закладів культури, охорони здоров'я, а також побутових закладів і відповідних послуг (табл. 1).

Таблиця 1

Основні показники розвитку сільської місцевості Харківської області [7]

Показник	Роки				2007 р. до 2000 р., (+; –)
	2000	2005	2006	2007	
Введено в експлуатацію житлових будинків, тис. м^2 загальної площі	50,0	62,4	73,7	72,3	+22,3
Введено в експлуатацію загальноосвітніх навчальних закладів, учн. місць	689	120	–	–	–689
Кількість дитячих дошкільних закладів, од.	370	248	249	256	–114
Кількість населених пунктів, які мають водопровід, од.	268	220	224	227	–41
Кількість населених пунктів, які мають каналізацію, од.	59	49	51	52	–7
Кількість масових та універсальних бібліотек, од.	658	663	671	671	+13
Кількість закладів культури клубного типу, од.	693	641	627	631	–62
Кількість населених пунктів, які газифіковані тільки природним та природним і зрідженим газом, од.	517	579	619	645	+128

Останнім часом спостерігається певна тенденція до зменшення кількості введених в експлуатацію дитячих дошкільних закладів, за період 2006–2007 рр. взагалі не було введено в експлуатацію жодного загальноосвітнього навчального, а також лікарняного й амбулаторно-поліклінічного закладів на території області.

Розглядаючи можливість формування й дії механізму місцевого управління в сільських територіях, необхідно відзначити, що все майно сільської території, доходи місцевого бюджету, а також сукупність усіх ресурсів виступає матеріальною й фінансовою основою самоуправління на селі. Досліджуючи діяльність Хрестищенської сільської ради Красноградського району Харківської області, яка є типовою для цієї області з наявними промисловими і сільськогосподарськими об'єктами, перебуває на дотаціях з району й має ряд невирішених проблем. Можна зауважити: бюджет ради дуже обмежений, що ускладнює можливість оновлення транспортного парку, дорожнє сполучення на території ради й за її межами, утримання соціальних, культурних та інших об'єктів на селі (табл. 2). Так, аналізуючи виконання бюджету цієї сільської ради за період з 2004–2008 рр., можна відзначити, що найбільшою статтею доходів для сільради залишається прибутковий податок з громадян, а також єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Серед видатків бюджету сільської ради найбільше коштів спрямовується на охорону здоров'я (понад 50%), видатки на органи місцевого самоврядування (понад 25%), а також витрати на культуру й мистецтво (понад 11%). На жаль, цих коштів не вистачає для відновлення нормальних умов життєдіяльності сільського населення з нормально розвинутою соціальною, транспортною, торговельною, обслуговуючою інфраструктурою та для вирішення інших невідкладних питань села. Сьогодні сільська рада на чолі з головою, а також громада села за власний кошт, а також із залученням спонсорів намагаються вирішити проблеми з вуличним освітленням, опаленням місцевих клубів, ремонтом доріг, оцінкою землі в населеному пункті, підготовкою документації на формування сміттєзвалища та багато інших. Проте самотужки вирішити всі ці проблеми майже неможливо.

IV. Висновки

На жаль, сьогодні існують певні проблеми щодо побудови міцного дієвого механізму самоуправління сільським громадами на сільських територіях. Можна виділити дві причини, з яких це явище не набуває масового поширення:

1) неспроможність державних структур сформувати дієвий механізм регулювання суспільних відносин на селі, відсутність і недосконаліть законодавства щодо підтримки розвитку села й сільських територій;

2) низька соціальна активність самих селян, недовіра до держави, до всіх напрямів розвитку, до будь-яких змін, про що свідчать результати спілкування із самими селянами, представниками місцевого самоврядування, а також зазначається в безлічі наукових публікацій.

Отже, важливого значення набуває зміна менталітету селянства шляхом масового інформування села про важливість і правомірність створення інституції самоуправління на селі з боку самих селян. В умовах виконання державної цільової програми розвитку українського села до 2015 р. бажано врахувати те, що центр управління розвитком сільських територій необхідно сформувати на місцевому рівні, враховуючи історичні особливості, специфічні умови формування виробничих і соціальних умов існування даної сільської громади.

Таблиця 2

Структура бюджету Хрестищенської сільської ради Красноградського району Харківської області

Показник	2004 р.		2005 р.		2006 р.		2007 р.		2008 р.		2008 р. до 2004 р. (+, –), грн
	Сума, грн	%	Сума, грн	%	Сума, грн	%	Сума, грн	%	Сума, грн	%	
I. Доходи бюджету											
1. Податкові надходження – всього	278 020	98,6	361 316	97,7	392 849	85,5	489 945	88,8	602 719	84,1	+324 699
у т.ч. прибутковий податок з громадян	161 896	57,4	222 019	60,0	258 311	56,2	348 758	63,2	437 074	61,0	+275 178
плата за землю	18 062	6,4	14 801	4,0	19 959	4,3	23 092	4,2	36 496	5,1	+18 434
внутрішні податки на товари і послуги	1 561	0,5	4 034	1,1	2 788	0,6	1 964	0,4	318	0,04	–1 243
єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	24 136	8,6	32 356	8,8	38 884	8,5	42 703	7,7	61 796	8,6	+37 660
інші податки	72 365	25,7	88 106	23,8	72 907	15,9	73 428	13,3	67 035	9,36	–5 330
2. Неподаткові надходження (державне мито та ін.)	1 201	0,4	2 494	0,7	2 609	0,6	7 232	1,3	17 066	2,4	+15 865
3. Офіційні трансферти	2 853	1,0	5 984	1,6	63 860	13,9	54 539	9,9	96 500	13,5	+93 647
Баланс	282 074	100,0	369 794	100,0	459 318	100,0	551 716	100,0	716 285	100,0	+434 211
II. Видатки бюджету											
1. Органи місцевого самоврядування	56 993	19,9	77 173	21,8	112 211	25,5	164 622	29,0	188 140	27,0	+131 147
2. Охорона здоров'я	128 143	44,9	192 362	54,3	232 880	52,9	303 916	53,5	398 895	56,9	+270 752
3. Соціальний захист та соцзабезпечення	300	0,1	450	0,1	150	0,03	300	0,03	750	0,1	+450
4. Благоустрій села	9 604	3,4	10 520	2,9	12 532	2,8	26 510	4,67	16 758	2,4	+7 154
5. Культура і мистецтво	24 514	8,6	42 031	11,9	60 105	13,7	65 840	11,6	79 276	11,3	+54 762
6. Кошти, передані до районного бюджету	59 498	20,8	18 900	5,3	11 660	2,67	6 644	1,2	12 100	1,7	–47 398
7. Інші видатки	6 585	2,3	12 900	3,7	10 352	2,4	–	–	4 522	0,6	–2 063
Баланс	285 637	100,0	354 336	100,0	439 890	100,0	567 832	100,0	700 441	100,0	+414 804
Залишок на початок року	4 826		1 262		16 720		36 148		20 033		
Залишок на кінець звітного року	1 263		16 720		36 148		20 033		35 877		

Джерело: власні дослідження.

Література

1. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 р. від 19 вересня 2007 р. № 1158 : затверджено КМУ // Економіка АПК. – 2007. – № 11. – С. 3–58.
2. Белебеха І.О. Самоорганізація сільських громад / І.О. Белебеха, В.В. Бакум // Вісник аграрної науки. – 2008. – № 9. – С. 59–61.
3. Губені Ю. Органи самоорганізації населення на селі як інструмент місцевого розвитку / Ю. Губені // Економіка України. – 2008. – № 7. – С. 84–91.
4. Ткачук В.І. Проблема становлення самоуправління на сільських територіях в Україні / В.І. Ткачук, А.О. Соколова // Роль соціального капіталу та локальних ініціатив у забезпеченні сільського розвитку: доповіді Міжнародного симпозіуму (Житомир, 16–18 травня 2007 р.), Державний агроекологічний університет. – Житомир, 2007. – С. 163–170.
5. Третяк А.М. Розвиток сільських територій як один з пріоритетів економічної політики держави / А.М. Третяк, В.М. Другак // Вісник аграрної науки. – 2007. – № 7. – С. 71–74.
6. Юрчишин В.В. До проблеми майбутнього вітчизняного села і селянства / В.В. Юрчишин // Вісник аграрної науки. – 2007. – № 3. – С. 61.
7. Харківська область у 2007 році : статистичний щорічник / за ред. М.Л. Чмихало ; Держкомстат України, Головне управління статистики у Харківській області. – Х., 2008. – 588 с.

УДК 332.82(477.62)

СТРАТЕГІЯ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ВОДОПОСТАЧАННЯ ДОНЕЦЬКОГО РЕГІОНУ

Логвиненко В.І.
кандидат економічних наук, доцент
Донецький державний університет управління

Annotation

In the article the analysis of the existent state of water-supply is done in the Donetsk region and suggestions are developed on a strategic management development of water-supply of the Donetsk region.

Анотація

У статті проаналізовано існуючий стан водопостачання в Донецькому регіоні та розроблено пропозиції щодо стратегічного управління розвитком водопостачання Донецького регіону.

Ключові слова

Водовідведення, водопостачання, державна підтримка, стратегія управління.

І. Вступ

Для всіх країн світу продовжує залишатися нелегким пошук шляхів ефективного водопостачання населених пунктів питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів питного водопостачання, реформування й розвитку водопровідних мереж та об'єктів водопостачання, підвищення їх надійності й функціональності; поліпшення на їх основі стану здоров'я населення й оздоровлення соціальної екологічної ситуації населених пунктів, охорона та раціональне використання джерел питного водопостачання [2].

Досвід усіх країн світу показує, що найефективнішими методами поліпшення водопостачання населених пунктів якісною питною водою є впровадження заходів науково-технічного розвитку на основі досягнень науки і техніки.

У Донецькому регіоні забезпечення питною водою й послугами водопостачання здійснюють комунальні підприємства та організації водопровідно-каналізаційного господарства.

Технічний стан систем водопостачання перебуває в критичному стані. Водопровідні вузли, каналізаційні насосні станції, очисні споруди, які перебувають в експлуатації підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, потребують реконструкції. Майже 80% трубопроводів повністю зношено, виходячи з технічних норм експлуатації. Унаслідок цього щодня відбувається до 100 поривів і порушень у системах водопостачання Донецької області.

З наявних в експлуатації 19 тис. км мереж і водоводів в області заміни потребують понад 60%.

Ці та інші проблеми технічного стану об'єктів водопостачання й водовідведення свідчать про можливість виникнення техногенної катастрофи на території Донецької області [3].

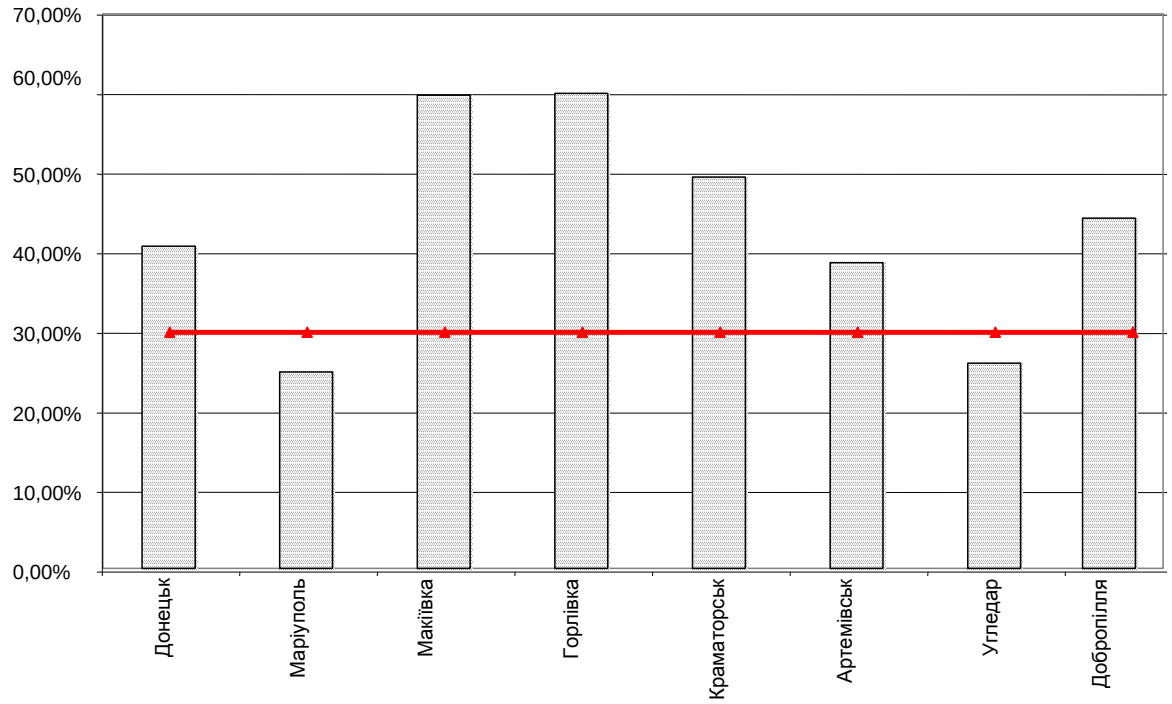
ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати існуючий стан водопостачання в Донецькому регіоні; розробити пропозиції щодо стратегічного управління розвитком водопостачання Донецького регіону.

III. Результати

Високий рівень зношеності водопровідних мереж через їх недоремонт протягом періоду перебудови, використання фізично й морально застарілого обладнання, а в окремих випадках і безгосподарність керівників підприємств водопровідно-каналізаційного господарства призвели до різкого зростання втрат води та електроенергії до критичного рівня. Так, у всіх містах Донецької області втрати питної води в міських мережах досягають 40–60% об'ємів, поданих у мережі [1].

Втрати води в містах першої та другої групи Донецької області подано на рис. 1, втрати води в містах третьої групи – на рис. 2. Найбільші втрати води спостерігаються в містах Макіївці, Горлівці, Артемівську, Дзержинську, Сніжному, Селідово, Красноармійську [1].



Ошибка!

Рис. 1. Втрати води в містах першої та другої груп

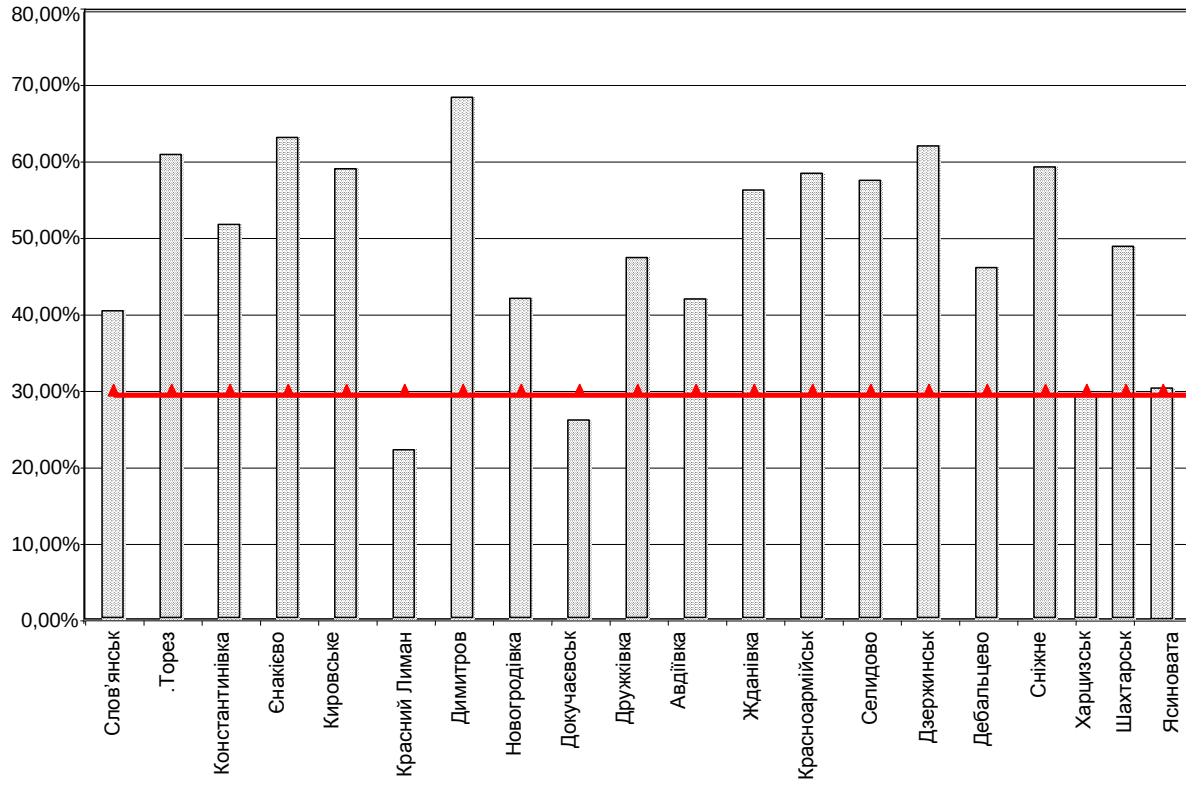


Рис. 2. Втрати води в містах третьої групи

Основною причиною великих витоків питної води в мережах водопостачання є не тільки постійний недоремонт мереж і комунальних об'єктів за рахунок коштів амортизації, які використовуються підприємствами на експлуатаційну діяльність, а й відсутність ринкового економічного механізму управління на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства. До 1991 р. тариф на послугу водопостачання складався із собівартості 1 м^3 води й норми споживання, але тариф жорстко контролювався державою. Незважаючи на те, що виявлялася витратна економіка з боку споживачів, особливо населення, держава не йшла на установку приладів обліку споживання води, оскільки прилади обліку, які випускалися промисловістю СРСР, були низької якості, з малим терміном експлуатації й великими похибками. Це збільшувало витрати на їх ремонт, перевірку та утримання 1 м^2 державного житлового фонду.

Створення економічного ринкового механізму управління надання послуг водопостачання й водовідведення можна здійснювати за рахунок установки приладів обліку на джерелах водопостачання в багатоповерхових будинках, підприємствах та організаціях міста, які споживають питну воду. Це дасть змогу вирішити питання ліквідації витратної економіки в цій галузі як з боку постачальників, так і з боку споживачів.

Через відсутність умов для обліку вироблення, транспортування й споживання питної води спостерігається монополізм з боку постачальників у можливості диктувати ціну за надання послуг водопостачання і вести витратну вигідну для себе економіку зі збільшення без підстав трудових витрат як чисельно, так і за оплатою. Практично відсутня робота на підприємствах водопостачання з економії ресурсів паливної енергії, матеріальних і трудових, що спрямована на зниження собівартості 1 м^3 питної води. Це видно з динаміки розрахунку собівартості на водопостачання на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства Донецької області, які вирішують одне й те саме завдання з централізованого забезпечення питною водою підприємств, організацій і населення міст та селищ регіону й вимагають оптимізації роботи колективів управлінь водопровідно-каналізаційного господарства (рис. 3–6).

Частка витрат електроенергій у загальних витратах на реалізацію 1 м^3 питної води також різноманітна. Так, частка витрат електроенергії в Донецькому міськводоканалі на 1 м^3 питної води становить 10%, а на підприємствах міськводоканалів виробничого об'єднання "Донецькоблводоканал": Амвросіївському – 25%, Дзержинському – 23%, Димитрієвському – 24%, Слов'янському – 29%, Єнакіївському – 26% (рис. 7).

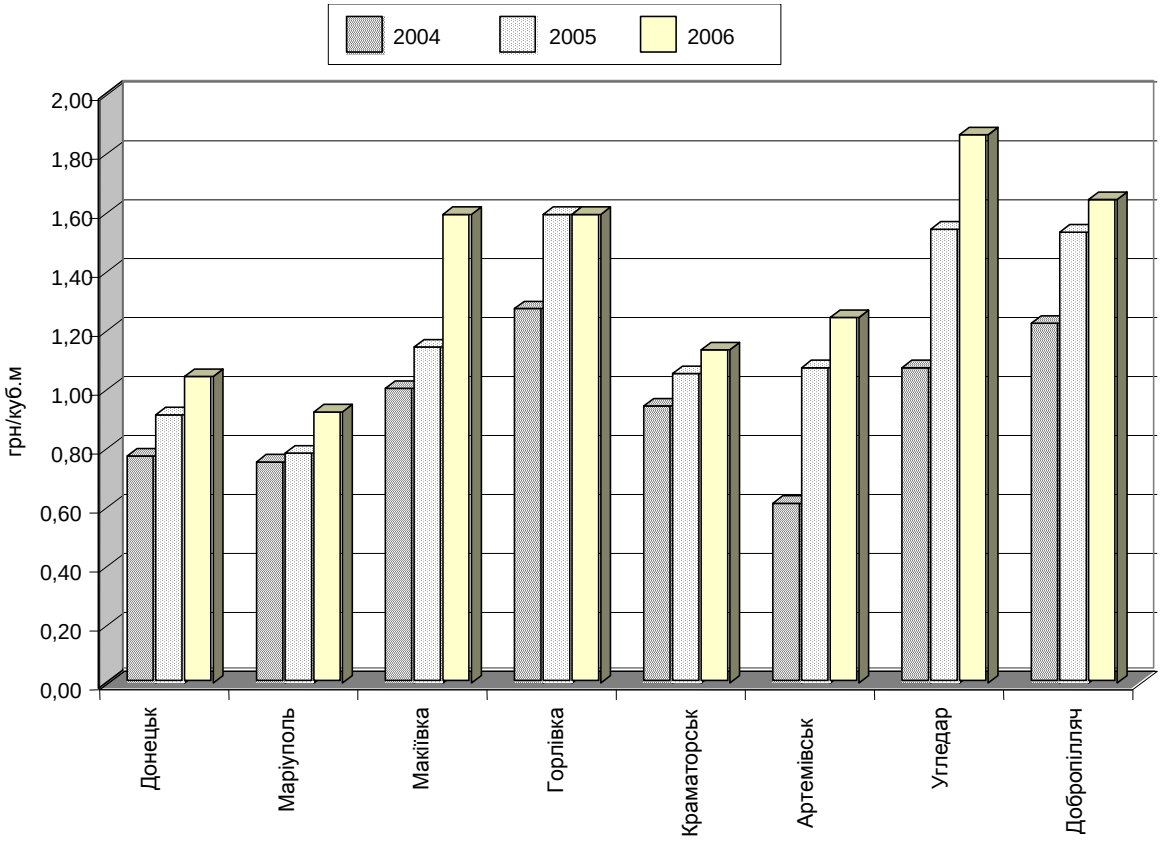
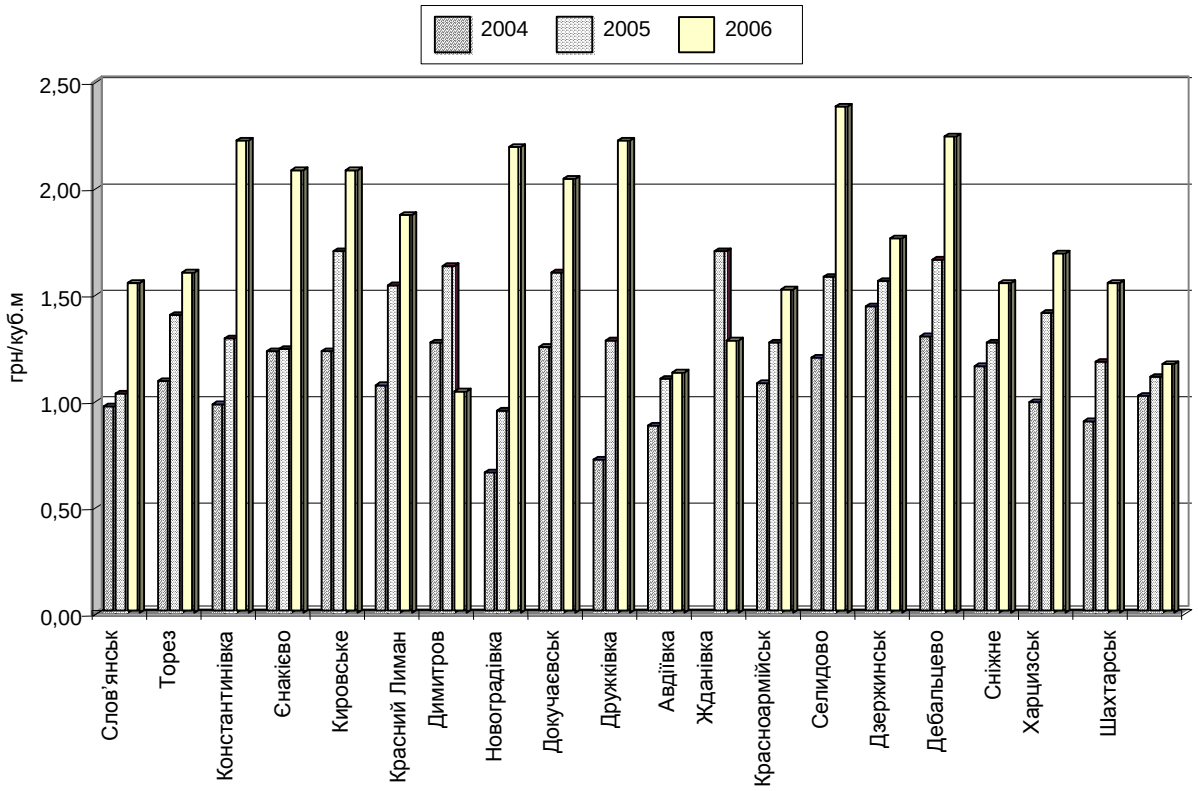


Рис. 3. Динаміка собівартості водопостачання у першій і другій групах міст



Ошибка!

Рис. 4. Динаміка собівартості водопостачання в третій групі міст

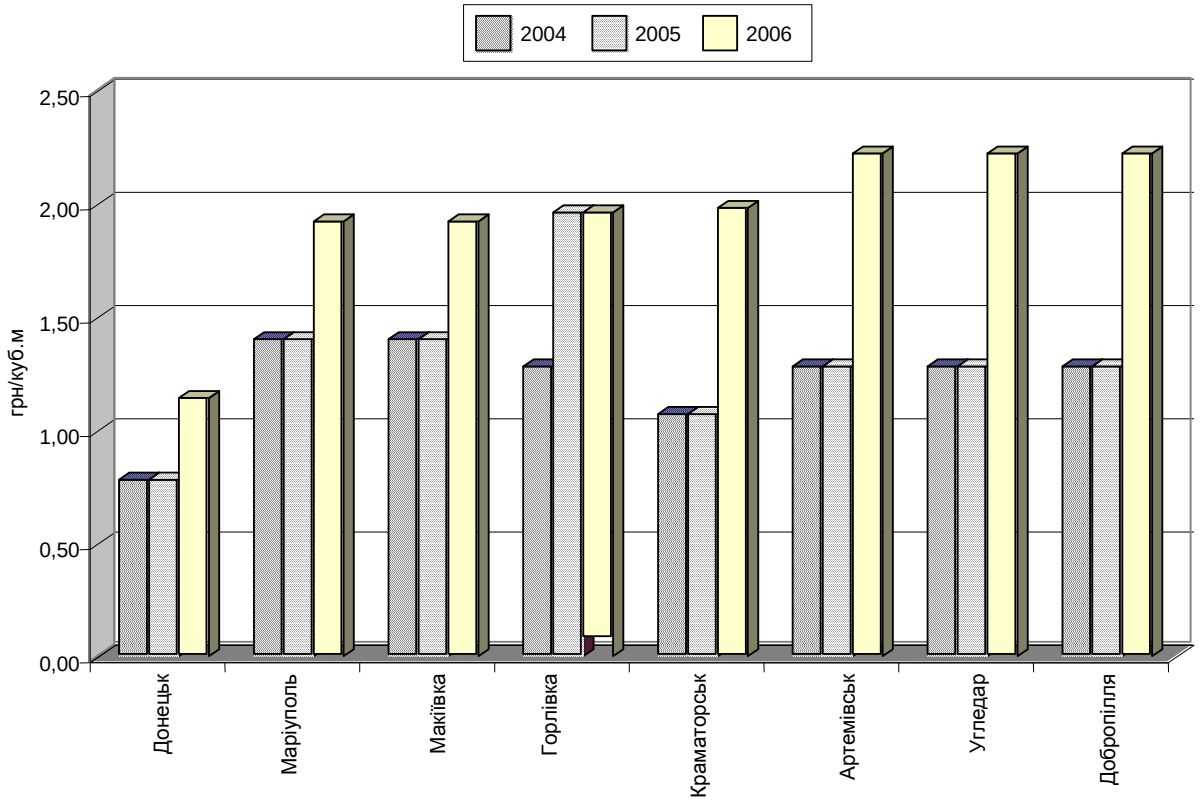


Рис. 5. Динаміка тарифу на водопостачання в першій і другій групах міст

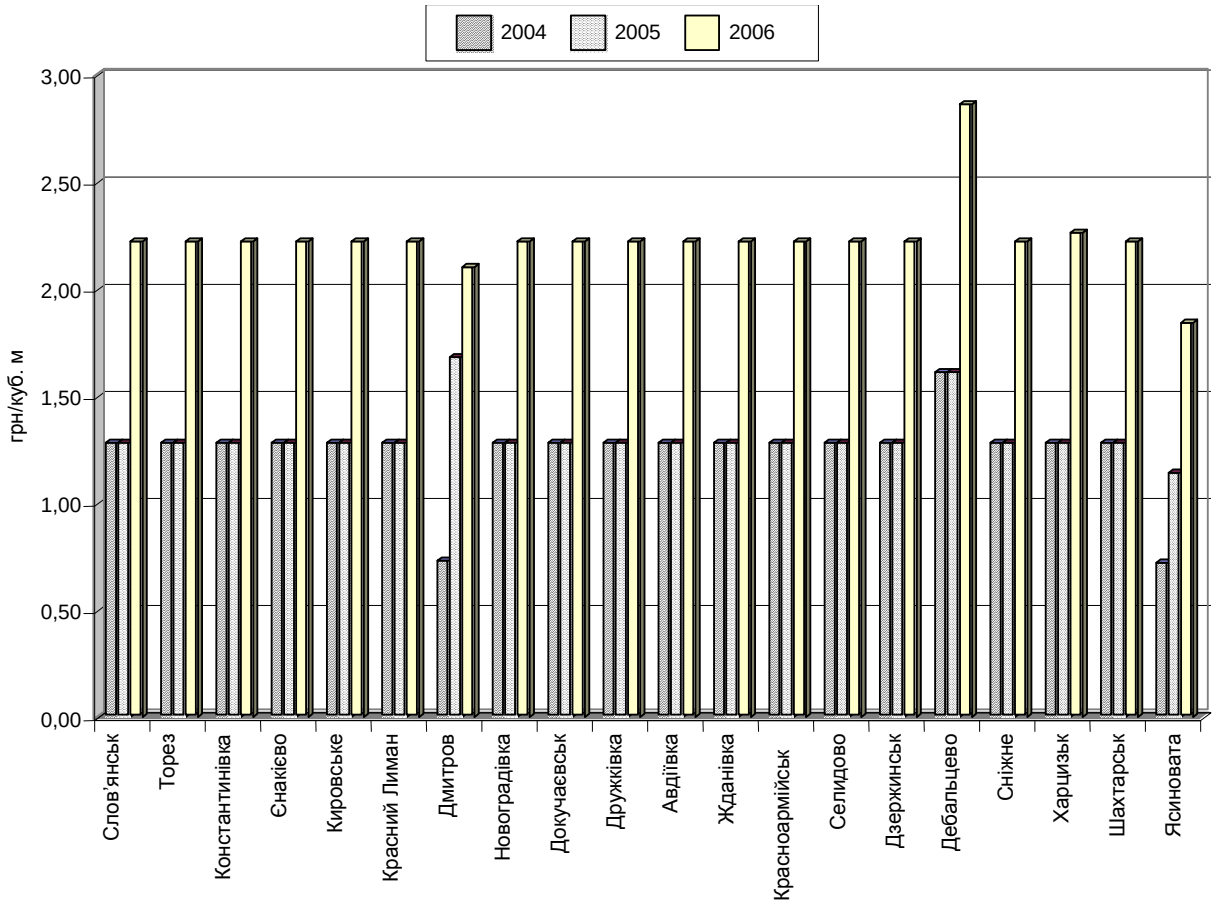


Рис. 6. Динаміка тарифу на водопостачання в третій групі міст

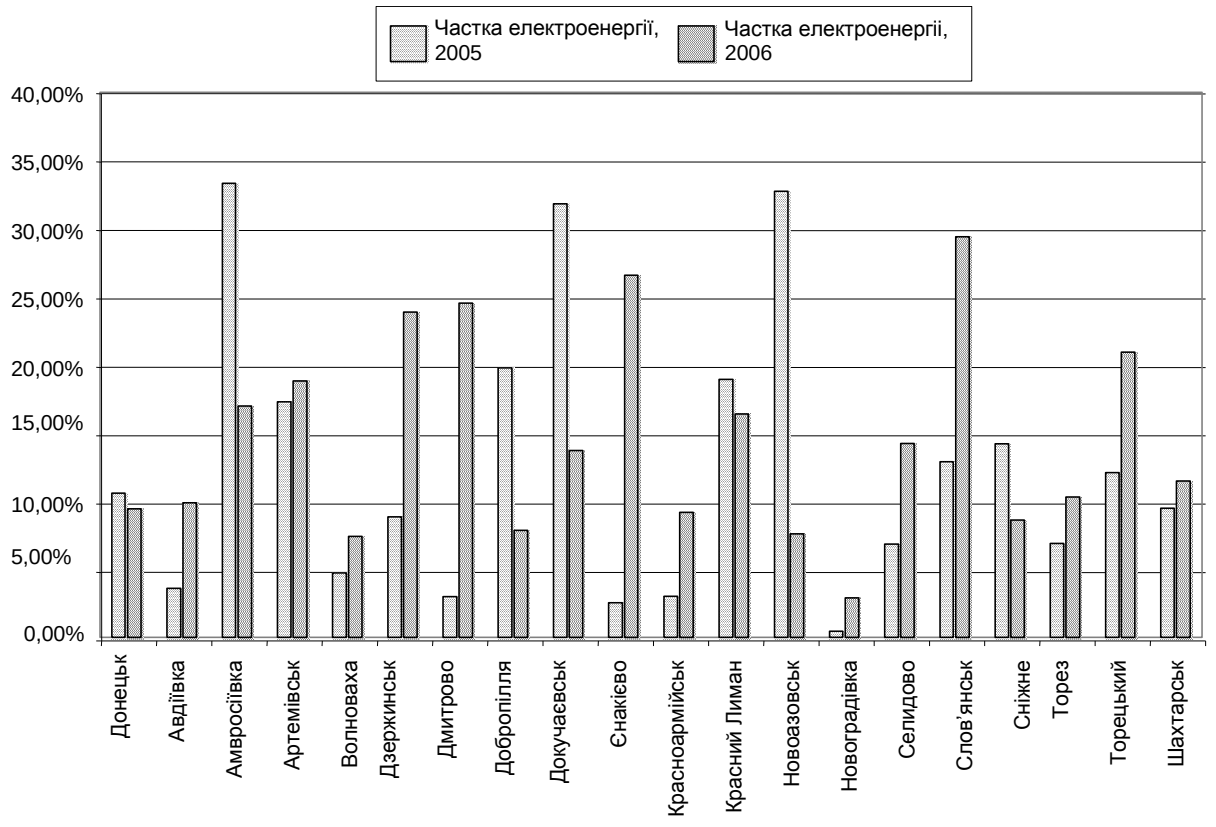


Рис. 7. Частка витрат на електроенергію в Донецьку й Донецькоблводоканалі

У затвердженому порядку формування собівартості і тарифів (Постанова КМ України № 595 від 12 липня 2006 р.) на послуги централізованого водопостачання й водовідведення практично не передбачено будь-які обмеження на технічні втрати води в мережах водопостачання.

Необмеженість розміру втрат питної води не заохочує підприємство до проведення реконструкції об'єктів водопостачання й модернізації водопровідних мереж. Тим більше, що норми технологічних втрат періодично переглядаються з відома місцевих органів влади, як правило, у бік їх збільшення.

Потребує реалізації розроблена регіональна програма "Питна вода України" для населених пунктів Донецької області на 2008–2020 рр., під яку закладено 767 млн 120 тис. грн до 2020 р. (табл. 1).

Державний бюджет – 472 511,8 тис. грн.

Місцеві бюджети – 47 220,5 тис. грн.

Кошти підприємств – 246 788,1 тис. грн.

Основні напрями щодо стратегічного управління водопостачанням і водовідведенням, передбачені програмою "Питна вода України" для населених пунктів Донецької області на 2008–2020 роки, подано в табл. 2.

Таблиця 1

Розподіл коштів за джерелами фінансування за роками реалізації, тис. грн

Джерела фінансування	Рік реалізації				
	2008	2009	2010	2011–2020	Всього
Державний бюджет	39 507,7	38 499,9	37 809,1	356 695,1	472 511,8
Місцевий бюджет	3103,0	3820,1	3459,8	36 837,6	47 220,5
Кошти підприємств	15 035,7	17 085,3	17 732,2	19 6612,7	246 788,1
Всього	57 646,4	59 405,3	59 001,1	590 468,0	767 120,4

Таблиця 2

Розподіл коштів за роками за окремими напрямами програми

Заходи	Вартість, тис. грн				
	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011–2020 рр.	Всього
1. Охрона і раціональне використання джерел питного водопостачання	703,8	897,8	1 350,1	3 987,6	6 939,3
Поліпшення стану зон санітарної охорони джерел водопостачання	651,3	845,3	1 291,1	3 294,0	6 081,7
Впорядкування водозахисних зон і узбережних захисних смуг водних об'єктів	52,5	52,5	0	348,6	453,6
Закріплення берегів річок і водосховищ	0	0	59,0	345,0	404,0
2. Розвиток і реконструкція систем водопостачання і водовідведення	56 942,6	58 507,5	57 651,0	586 480,4	760 181,1
2.1. Розвиток системи водопостачання	53 433,4	53 189,6	52 446,5	501 066,0	660 735,1
2.1.1. Обладнання водопостачання	24 597,1	3 994,6	5 134,4	72 457,0	106 783,1
Реконструкція водопровідних насосних станцій і водопровідних вузлів (зі зміною обладнання)	24 047,8	2 614,1	4 429,7	64 927,6	96 019,2
Впровадження енергозбережного обладнання на об'єктах водопровідного господарства	549,3	1 380,5	704,7	7 529,4	10 763,9
2.1.2. Поліпшення якості води	3 807,3	2 919,1	2 181,3	125 671,0	134 578,3
Технічне переоснащення фільтрувальних станцій	1 920,4	1 183,4	1 056,4	98 299,0	102 459,2
Впровадження технологій підготовки питної води	1 886,9	1 735,7	1 124,9	27 372,0	32 119,1
2.1.3. Мережа водопостачання	24 488,4	45 572,5	43 442,6	286 618,5	400 122,0
Будівництво мереж водопостачання	970,4	510,0	1 211,8	8 774,5	11 466,7
Реконструкція мереж водопостачання	6 873,8	28 124,9	24 378,3	89 707,4	149 084,4
Капітальний ремонт мереж водопостачання	16 644,2	16 937,6	17 852,5	188 136,6	239 570,9
2.1.4. Системи питного водопостачання	540,6	703,4	1 688,2	16 319,5	19 251,7
Оновлення роботи, будівництво артезіанських свердловин	308,8	470,4	244,2	1 253,3	2 276,7
Будівництво систем питного водопостачання	0	0	1 300,5	5 664,9	6 965,4
Удосконалення водозаборів з поверхневими і підземними джерелами, реконструкція джерел питного водопостачання	231,8	233,0	143,5	9 401,3	10 009,6
2.2. Розвиток системи водовідведення	3 509,2	5 317,9	5 204,5	85 414,4	99 446,0
2.2.1. Каналізаційні насосні станції	786,1	1 863,2	556,2	6 721,1	9 926,6
Реконструкція каналізаційних насосних станцій (з заміною обладнання)	786,1	1 863,2	556,2	6 721,1	9 926,6
2.2.2. Каналізаційні очисні споруди	1 259,8	1 539,3	1 462,3	20 468,5	24 729,9
Будівництво каналізаційних очисних споруд	131,5	137,5	0	2 855,0	3 124,0
Реконструкція каналізаційних очисних споруд (з заміною обладнання)	1 128,3	1 401,8	1 462,3	17 613,5	21 605,9
2.2.3. Мережі водовідведення					
Капітальний ремонт мереж водовідведення	1 024,8	1 139,2	2 087,1	19 604,1	23 855,2

Реконструкція мереж водовідведення	438,5	776,2	1 098,9	17 031,5	19 345,1
Будівництво мереж водовідведення	0	0	0	21 589,2	21 589,2
ВСЬОГО	57 646,4	59 405,3	59 001,1	590 468,0	767 120,4

IV. Висновки

Для вирішення комплексу проблем у водопостачанні й водовідведенні населених пунктів Донецької області та України в цілому потрібна серйозна державна підтримка в таких напрямах:

- організація економічного механізму управління на підприємствах водопровідно-каналізаційного господарства за рахунок встановлення приладів обліку на джерелах водопостачання в усіх споживачів питної води, у тому числі в усіх квартирах житлових будинків;
- оновлення основних фондів об'єктів і мереж водопровідно-каналізаційного господарства за рахунок розширення, реконструкції, ремонту, заміни;
- оновлення насосного обладнання;
- вдосконалення економічних основ організації управління водними ресурсами, встановлення госпрозрахункових відносин між експлуатаційними організаціями і споживачами води;
- зонування водопровідних мереж за тиском;
- збільшення використання підземних вод для питного водопостачання [2].

Література

1. Программа реформирования и развития жилищно-коммунального хозяйства Донецкой области на 2008–2011 годы.
2. Осипенко И.Н. Менеджмент в жилищно-коммунального хозяйстве / И.Н. Осипенко, В.В. Дорофиенко. – Харьков : Основа, 1999.
3. Донецкая область в цифрах в 2006 году : стат. сб. – Донецк, 2007.

УДК 342.553:332.14

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН В АСПЕКТІ ЕФЕКТИВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Михайлишин Л.Р.
кандидат наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The author analyzed the specialties of the foundation of the self-government bodies in the countries of Anglo-Saxon, continental and the mixed models of self-government in the aspect of effective economic policy. Also the characteristic and analysis of the organization of the self-government in the cities and the types of organization of the self-government at the medium level are given.

Анотація

Проаналізовано особливості формування органів місцевого управління в країнах з англосаксонською, континентальною та змішаною моделями місцевого управління в аспекті ефективної економічної політики. Охарактеризовано та проаналізовано моделі організації міського самоврядування та типи організації місцевої влади на проміжному рівні.

Ключові слова

Модель організації міського самоврядування, "сильний мер – рада", "слабкий мер – рада", "рада – менеджер", комісійна форма, тип організації місцевої влади, магістратний тип, тип з посиленим бургомістром, північнонімецький тип управління, південнонімецький тип самоуправління.

I. Вступ

Сучасна система організації місцевого управління в Україні за умов недосконалості нормативно-правового, матеріально-фінансового, інституційно-функціонального забезпечення засвідчує потребу суттєвого реформування та необхідність застосування принципово нових підходів до вирішення означених питань. Моделі управління на місцях, властиві зарубіжним країнам, склалися як результат розвитку держав під впливом процесів демократизації, урбанізації та у відповідь на зміни економічної ситуації. Саме тому зарубіжний досвід організації місцевого управління є важливим для України.

II. Постановка завдання

Метою статті є розкриття особливостей організації органів місцевого управління різних рівнів у країнах з англосаксонською, континентальною та змішаною моделями місцевого управління в аспекті ефективної економічної політики.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких *завдань*: 1) розкрити організаційні особливості формування органів місцевого управління зарубіжних країн; 2) охарактеризувати моделі організації ор-

ганів місцевого управління на місцевому та проміжних рівнях.

III. Результати

Порядок виборів до місцевих рад регулюється спеціальними виборчими законами. У федеральних державах їх видання, як правило, належить до компетенції законодавчих органів суб'єктів федерації. У країнах з давніми демократичними традиціями встановлений принцип загального виборчого права при виборах до муніципальних рад. Проте цей принцип нерідко порушується збереженням різних виборчих обмежень (особливо цензу осілості). Пасивним виборчим правом зазвичай користуються особи, що досягли 21–25 років. Не допускається обрання до муніципальної ради його службовців, осіб, оголошених боржниками.

У Великобританії кандидат у радники повинен прожити на території муніципалітету не менше ніж 12 місяців до дня виборів або мати на цій території постійну роботу, або бути власником чи орендарем нерухомого майна, що розташоване на території муніципалітету. Порядок висунення кандидатів, формування виборчих округів і визначення результатів голосування в різних країнах і навіть у межах однієї країни, наприклад, у США, відрізняється. Поширеним способом висунення кандидатів є подання петиції, підписаної певною кількістю виборців. У *США* звичним методом первинного відбору кандидатів тієї або іншої партії є місцеві первинні вибори. Існує три види виборчих округів по виборах до муніципальних рад: одномандатні, багатомандатні й територія муніципалітету може складати один багатомандатний виборчий округ [6, с. 244]. Найбільш поширені багатомандатні виборчі округи. У США і в деяких інших країнах вибори до багатьох муніципалітетів проводяться на непартійній основі: всі кандидати балотуються як "незалежні", і партійні фракції в муніципальних радах формально відсутні. Для визначення підсумків виборів використовуються різні варіанти пропорційної й мажоритарної систем, з переважанням останньої.

У *Великобританії*, наприклад, члени рад графств обираються по одномандатних виборчих округах, а округів – по одномандатних або багатомандатних виборчих округах. Кандидати до муніципальних рад виступають на виборах як представники політичних партій і інших організацій або як незалежні кандидати.

У *Франції* в комунах використовується два методи обрання членів муніципальних рад залежно від кількості населення комуни. У комунах з населенням менше ніж 3500 жителів вибори проводяться за мажоритарною системою в два тури. У комунах з кількістю населення 3500 і більше жителів використовується метод, в якому поєднуються мажоритарна й пропорційна системи. Якщо в першому турі голосування за список кандидатів подана абсолютна більшість голосів, він отримує половину місць; друга половина місць розподіляється пропорційно кількості отриманих голосів між усіма списками, що залишилися, включаючи список більшості. Якщо в першому турі не одержана абсолютна більшість голосів, то проводиться другий тур голосування. У період між двома турами допускається об'єднання списків кандидатів. Список, що одержав більшість голосів виборців (абсолютне або відносне), одержує половину місць. Друга половина місць розподіляється між усіма списками, як і в попередньому випадку.

Генеральні ради департаментів обираються за мажоритарною системою в два тури голосування в межах свого виборчого округу – кантону. Регіональні ради обираються на основі загального і прямого виборчого права за списком в один тур за системою пропорційного представництва. Кожен департамент регіону є самостійним виборчим округом, в якому виставляються списки кандидатів від різних партій. Кожен із цих списків одержує представництво в регіональній раді, якщо кількість поданих за список голосів виборців перевищить 5% від загального числа голосуючих [6, с. 245].

Місцеві ради обираються на різні терміни. Так, у США період їх повноважень 2, 3 або 4 роки, у Великобританії – 4 роки, до того ж, залежно від типу ради, щорічно переобираються 1/3 радників або ж раз на 4 роки проводиться переобрання всього складу муніципалітету. Муніципальні ради Лондона обираються на 3 роки. У Франції ради комун і генеральні ради департаментів обираються на 6 років, та через кожні 3 роки переобирається половина складу генеральної ради. В Італії термін повноважень муніципальних рад – 5 років, у ФРН – від 4 до 8 років, зборів у Японії – 4 роки.

Для органів місцевого управління вказаних країн властивий невеликий чисельний склад муніципальних рад. Так, у США ці ради обираються в кількості від 5 до 22 осіб (в більшості міст від 5 до 9) і як виняток – до 50 осіб; у комунах Франції – від 9 до 69 (в Парижі – 163, Марселі – 101, Ліоні – 73), в Італії – від 15 до 80; у ФРН – від 5 до 80 осіб, у Великобританії – від 70 до 75, в Японії – від 12 до 100, а в муніципальні ради Токіо і префектур – до 120 радників. Характерно, що внаслідок муніципальної реформи у Великобританії в 1972–1974 рр. число радників у графствах і округах зменшилося приблизно на 11,6 тис., тобто приблизно на одну третину (в Англії й Уельсі) [6, с. 246].

Законодавство часто не встановлює принципу збереження заробітної плати за членами муніципальних органів на час виконання ними своїх функцій. Особи, вибрані до складу муніципальних рад, працюють безкоштовно (наприклад, у ФРН) або одержують винагороду від муніципальних рад. Оплата муніципальних радників передбачена у Японії, США, Великобританії у формі щорічних виплат певної суми або платні за відвідання засідань ради. У Франції місцева рада може (але не зобов'язана) встановити своїм членам певну платню.

У Франції і Японії муніципалітети збираються на чергові сесії 4 рази на рік, а генеральні ради французьких департаментів – двічі на рік. У Франції сесія ради комуни, присвячена ухваленню бюджету, триває 6 тижнів, інші – до 15 днів, в Японії тривалість сесій – не більше ніж тиждень. В Італії муніципальні ради повинні збиратися не рідше ніж два рази на рік. У Великобританії ради графств збираються на чергові засідання щокварталу, а інші ради – щомісячно. В США засідання рад скликаються щотижня, раз на два тижні або щомісячно. Ініціатива скликання позачергових засідань місцевих рад належить меру, групі радників (1/5, 1/3 і більше), а в країнах, де нагляд за місцевими радами здійснюють агенти центрального уряду (країни з континентальною чи змішаною моделлю організації влади на місцях) – префекти, губернатори, і цим урядовцям [6, с. 247].

Муніципальні ради утворюють різні комісії або комітети – постійні та тимчасові. Так, у Великобританії 2/3 рад графств мають до дев'яти комітетів і 1/3 – більше ніж дев'ять. В обов'язковому порядку утворюються комітети з питань освіти, соціальних справ і поліції. Проте в США муніципальні ради можуть і не мати комісій. Функції комісій є підготовчо-дорадчими, хоча у Великобританії, а також у США (при комісійній формі організації виконавчого апарату) комісії здійснюють і розпорядчі функції. У Великобританії і деяких інших країнах рада може оголосити, що вона засідає як комісія. У цьому випадку не застосовується формальна процедура ведення засідання.

Особливу роль у місцевому управлінні відіграє виконавчий апарат. Він складається з адміністративних органів загальної компетенції (колегіальні виконавчі органи, мери, управляючі), галузевої і спеціальної компетенцій (департаменти, комітети, бюро, інспектури тощо). Адміністративні органи загальної компетенції є керівними щодо інших ланок виконавчого апарату.

Особливо великий вплив у справах місцевого управління має мер, який одноосібно вирішує питання найму і звільнення муніципальних службовців, користується правом накладати вето на рішення місцевих рад, а також володіє іншими правами, що фактично ставить його над місцевими радами. Наприклад, у Франції, ФРН, Японії, мери офіційно є не тільки вищими посадовцями органів місцевого самоврядування, а й представниками центрального уряду, відповідальними за виконання доручених їм державних справ [6, с. 248].

Структура виконавчого апарату органів місцевого управління є надзвичайно різноманітною. Складність структури муніципальної адміністрації в США є результатом відмінностей у законодавстві штатів і самостійності муніципальних рад у вирішенні питань устрою виконавчих органів.

Характерним принципом в організації апарату місцевого управління в США є принцип "стримувань і противаг". Так, відповідальних муніципальних урядовців часто обирає безпосередньо населення, що забезпечує їм відносну перевагу у відносинах із муніципальними радами (наприклад, у 3/4 міст з населенням понад 5 тис. осіб мера обирає населення). Виконавчі органи загальної компетенції є в США і в сільських громадах. У графствах подібні органи відсутні. Органами управління в графствах є ради графств (ради опікунів, ради комісіонерів). У тауншипах органами управління є ради, обрані на зборах жителів або в територіальних виборчих округах за звичною виборчою процедурою. У таунах як органи управління діють збори всіх дорослих жителів або представників населення. Збори обирають раду з 3–5 осіб, яка діє як виконавчий орган. Виборними є і деякі посадовці тауна (клерк, скарбник тощо).

Найбільша різноманітність форм організації міського самоврядування спостерігається в містах США на рівні того чи іншого штату. Наприклад, місцеві органи управління у штаті Вашингтон класифікуються відповідно до кількості населення, яке проживає в межах відповідної територіальної одиниці під час утворення або реорганізації цих органів. Нині у Вашингтоні є 10 міст першого рівня, 16 – другого рівня, 76 – стандартного рівня, 176 – із власним кодексом і одне неклассифіковане місто (табл. 1). Модель організації міського самоврядування визначається шляхом прийняття місцевого статуту [5, с. 207].

Таблиця 1

Класифікація міст та моделей організації міського самоврядування в США

Рівні міст	Моделі			Загальна кількість
	мер – рада	рада – менеджер	комісійна	
Перший	5	5	0	10

Другий	15	1	0	16
Стандартний	76	0	0	76
Місто з власним кодексом	128	46	1	175
Місто з власним кодексом та правом автономії	0	1	0	1
Некласифіковане місто	1	0	0	1
Загальна кількість	225	53	1	279

Система *"рада – мер"* (табл. 2), прийнята в понад 41% муніципалітетів із населенням більше ніж 2,5 тис. мешканців і майже 60% із населенням понад 250 тис. осіб [6, с. 249]. Населення обирає окремо місцеву раду і мера, який здійснює управління містом. Існують два основні типи схеми "рада – мер". У схемі "сильний мер – рада" представницькі та виконавчі функції сконцентровано у відомстві обраного прямим голосуванням мера, що чітко відображає принцип розподілу влад, закладений у федеральній конституції.

Система із "сильним" мером (табл. 2) більш характерна для місцевого управління США, ніж система зі "слабким" мером, типова для минулого століття. "Сильний" мер обирається безпосередньо населенням. Він одноосібно призначає і звільняє провідних муніципальних урядовців, відає формуванням і виконанням бюджету, має право накладати вето на акти муніципальної ради, яке може бути подолане лише кваліфікованою більшістю голосів членів ради при повторному розгляді питання. Рада зосереджується на розробці законодавчих рішень і контрольних функціях.

Різновидом схеми "мер – рада" є форма "слабкий мер – рада", за якої деякі головні посади міських чиновників обираються. "Слабкий" мер обирається муніципальною радою. Він головує в муніципальній раді, здійснює представницькі функції. Управління муніципальними справами рада зазвичай здійснює через систему галузевих комітетів, пропозиції яких приймаються без обговорення. Окрім мера, обираються також секретар міської ради, скарбник, податковий чиновник, прокурор. Мер не наділений адміністративною владою і має слабкий контроль над кадрами.

У деяких містах (Нью-Йорк, Філадельфія) разом із мером призначається голова адміністрації – високооплачуваний менеджер. У більше ніж 44% міст із населенням понад 25 тис. людей прийнята система *"рада – менеджер"* (табл. 1). На сьогодні вона переважає в містах з населенням від 25 до 250 тис. осіб і майже не поступається системі "мер – рада" серед міст з чисельністю жителів від 5 до 25 тис. і від 250 до 500 тис. осіб [1, с. 300]. При цій системі мер, обраний радою, не користується реальною владою. Його повноваження зводяться до голосування в раді, виконання церемоніальних функцій.

Найменше поширений тип міської адміністрації США – *комісійна* форма управління (табл. 2): населення прямими виборами обирає невелику "раду комісіонерів" у складі 3–7 осіб. Комісія виконує функції міської ради й відає окремими галузями управління. Голова може обиратися на посаду на виборах або вибиратися радою з-поміж своїх членів.

Таблиця 2

Організаційні форми міського управління в США

Назва форми	Функції		Дострокове припинення повноважень мера	Недоліки моделі
	мера	ради		
Сильний мер – слабка рада	- мера обирає все населення; - володіє правом вето на рішення ради; - самостійно та одноосібно керує адміністрацією; - формує кадровий склад адміністрації; - відає питаннями бюджету	- має право відмінити вето мера кваліфікованою більшістю; - має контрольні функції; - готує законодавчі рішення	через місцевий референдум	- концентрація влади в руках мера призводить до напружених відносин між радою і мером; - мер суміщає функції політичного й адміністративного керівництва
Слабкий мер – сильна рада	- виконує представницькі функції; - у вирішенні кадрових питань повинен узгоджувати свої дії з радою; - виконує контрольні функції; - головує в раді	- обирає мера з-поміж депутатів; - обирає секретаря міської ради, скарбника, податкового чиновника, прокурора; - здійснює управління місцевими справами через комітети	з ініціативи ради чи населення	- в містах зі складними соціально-економічними проблемами ця модель є неефективною, тому зараз вона використовується в невеликих містах
Рада – менеджер	- не користується реальною владою; - головує в раді, виконує церемоніальні функції; - реальне управління здійснює менеджер, найнятий за контрактом	- обирає мера; - здійснює контрольні функції в політичній сфері; - формує комісію з прийняття менеджера	з ініціативи ради чи населення	- малі муніципалітети не мають достатніх фінансових ресурсів для найму менеджера

Комісійна	- мер може бути обраний безпосередньо населенням; - виконує представницькі функції; - головує на засіданнях ради комісіонерів	- функції ради виконує комісія; - обрані особи керують певною галуззю в господарстві міста; - може з-поміж членів комісії обирати мера	з ініціативи населення	- відсутність достатньої кваліфікації в комісіонерів; - суміщення функції законодавців та адміністраторів

Різнобій у керівництві муніципальними справами при цій формі управління призводить до поступового її згортання: від неї відмовилося навіть місто Гальвестон, де вона вперше була прийнята. На сучасному етапі комісійне управління застосовується лише в 200 муніципалітетах із населенням більше ніж 2,5 тис. осіб (3,4% муніципалітетів цієї групи) [1, с. 302].

У деяких країнах окремі категорії посадовців муніципалітетів обирає населення, що робить їх більш незалежними у відносинах із муніципальними радами. Ця система особливо поширена в США, де, наприклад, у графствах шляхом виборів заміщаються посади шерифа – керівника місцевої поліції, коронера, що виконує деякі слідчі функції, скарбника тощо. Скарбник, клерк і деякі інші урядовці міського управління в США обирає населення більше ніж у половині міст із чисельністю понад 5 тис. осіб [6, с. 253].

Значною своєрідністю відрізняється муніципальна організація *Великобританії.* Тут муніципальні ради щорічно обирають своїх голів, а в адміністративних одиницях, що мають статус міста, – мерів або лорд-мерів, які головують на засіданнях рад і здійснюють представницькі функції. Мери і головуючі суттєво не впливають на роботу муніципального адміністративного апарату. Керівництво галузями муніципального управління зосереджено в руках комітетів, утворюваних радою. Рада делегує комітетам багато своїх повноважень, причому лише найважливіші рішення комітетів потребують схвалення ради. Вельми поширені комітети з питань політики й ресурсів, які здійснюють координаційні функції щодо інших комісій. Постійні комітети, створення яких є обов'язком ради, формуються з-поміж членів ради, кожен з яких може входити відразу до декількох комітетів. У складі інших комітетів може бути до 1/3 осіб, що не є радниками. Д. Харвей і К. Худ відзначають, що "місцеве управління в Англії при всіх його недоліках – це система комітетів, завдяки якій значне число виборних радників має нагоду безпосередньо брати участь у місцевому управлінні" [8].

Організація муніципальної адміністрації у *Франції* характеризується відсутністю в комунах колегіальних виконавчих органів. Мер і його заступники обираються радою з-поміж радників строком на 6 років. Мер очолює виконавчий комітет й апарат муніципалітету і, крім того, є представником державної адміністрації. До його компетенції належить призначення і звільнення муніципальних службовців, складання і виконання місцевого бюджету, проведення рішень муніципальної ради, головування на засіданнях ради. Як представник уряду мер здійснює реєстрацію актів цивільного стану, відповідає за виконання законів і інших загальнодержавних актів, за забезпечення безпеки і порядку в громаді, відає муніципальною поліцією. Виконання тих чи інших своїх функцій мер може доручати своїм помічникам, яких у нього може бути від одного до дванадцяти.

Генеральна рада департаменту обирає зі свого складу бюро і голову ради терміном на 3 роки. Головою департаментської адміністрації і виконавчим органом генеральної ради є голова. Він відає виконанням рішень генеральної ради, здійснює управління департаментським майном, розпоряджається доходами департаменту, керує поліцією департаменту. У регіонах виконавчими органами генеральних рад є голови цих рад.

Специфічною особливістю місцевого управління в *Італії* є наявність у муніципальних рад колегіальних адміністративних органів загальної компетенції – виконавчих джунт. Джунти обираються радами комун, провінцій і областей з-поміж радників. Вони є керівними ланками місцевої адміністрації. Про свою діяльність джунта зобов'язана повідомляти на кожному засіданні ради. Голова обласної або провінційної джунт головує в раді, оприлюднює його акти, керує повсякденною адміністративною роботою. Рада комуни обирає синдика, що здійснює виконавчі функції та головує в раді і в джунті. Синдик є вищим посадовцем комуни, а також представляє державну адміністрацію.

Сучасна система органів місцевого самоврядування *Польщі* була створена в ході розпочатої в країні у 1997 р. адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до ЄС. Зокрема, реформа впровадила триступеневу систему територіальних одиниць (ґміна – повіт – воєводство) замість двоступеневої (ґміна – воєводство). Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях. Реформа остаточно набула чинності з 1 січня 1999 р.

Сьогодні Польща ділиться на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 ґмін. Самоврядною адміністративно-територіальною оди-

ницею найнижчого рівня, відповідно до ст. 164 Конституції Польщі, є ґміна [2]. Вона може бути сільською (така, що не має на своєму терені міста), місько-сільською (до складу такої ґміни входить місто та декілька сіл) та міською (ґміна, що міститься в адміністративних кордонах міста або так звана ґміна зі статусом міста).

Мешканці ґміни приймають рішення шляхом участі в загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради ґміни, яка обирається в загальних та безпосередніх виборах на термін 4 роки.

Виконавчу владу у ґміні здійснює війт (у сільських ґмінах), бурмістр (у міських-сільських ґмінах) або президент (у великих міських ґмінах), які обираються на безпосередніх виборах.

Міста на правах повіту є одночасно ґмінами, у таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам ґміни. З існуючих станом на сьогодні у Польщі 2478 ґмін 1589 є сільськими, 582 – місько-сільськими та 307 – міськими (65 ґмін є одночасно міськими повітами).

Ґміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власними владами, наприклад солецтво, на чолі з обраним мешканцями села солтисом.

Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства й формується з декількох сусідніх гмін. Завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас повіти на заяву зацікавленої ґміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах. Повіт може укладати з органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування воєводства угоди щодо виконання окреслених публічних завдань.

Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, що обирається в загальних і безпосередніх виборах на термін 4 роки.

Виконавчим органом повіту є староство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту.

У Польщі існує два види повітів: земський повіт, тобто декілька сусідніх між собою гмін (314 одиниць), і міський повіт (65 одиниць). Фактично всі найбільші міста Польщі, зокрема столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (у містах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах з чисельністю населення до 100 тис. осіб).

У таких одиницях президент чи бурмістр виконують функції старости. Водночас, на відміну від старост, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 роки.

У міських повітах виконавчим органом влади, підпорядкованим президенту чи бурмістру, є міський уряд, який називається магістратом, або ратушею.

Воєводство є одиницею адміністративного поділу найвищого рівня, яка складається з повітів. Сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та ґміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування ґміни чи повіту.

Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах на термін 4 роки. Виконавчим органом сеймику є правління воєводства. Його очолює маршалок воєводства, який обирається сеймиком. Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому Відомства маршалка.

Для *ФРН*, як і для США, характерне існування декількох типів організації місцевої влади. Громади в Німеччині керовані легітимними органами: радою, бургомістром, магістратом, управлінським комітетом (Verwaltungsausschuss). Визнання їх повноважень здійснюється через представників громади. Головним органом у всіх комунальних конституціях є рада як представницький орган громадян. Тобто існує фактично чотири різні комунальні конституції, об'єднані лише тим, що всі органи обираються демократично: північно- і південнонімецька конституція рад, положення про магістрат та положення про бургомістра. Деякі науковці, зокрема С. Вобленко, О. Лазор, А. Ткачук, Т. Браун, Р. Агранофф [3; 4; 7], виокремлюють ще й самоуправління нових федеральних земель. Результати аналізу основних засад функціонування місцевих рад у ФРН подано в табл. 3.

Магістратний тип (Гессен, великі міста Шлезвіг-Гольдштайна та Бременхафен) передбачає, що прямими виборами обирається не лише представницький орган громади, але й правління громади, так званий магістрат. До складу цього правління громади входять бургомістр та директори департаментів. Рада й магістрат наче протистоять один одному, кожен з органів наділений своїми повноваженнями для вирішення тих чи інших питань. Досі такий різновид правління діяв у землі Гессен, а також у дещо зміне-

ному вигляді в окремих містах землі Шлезвіг-Гольдштайн.

Отже, основними рисами цього типу є таке:

- громадяни обирають на прямих виборах міські збори (представницький орган);
- міські збори вибирають для керівництва адміністрацією колегіальний орган (магістрат), який складається з бургомістра та завідувачів відділами (штатних та сумісників);
- магістрат приймає рішення більшістю голосів;
- бургомістр – голова магістрату, і за рівністю голосів його голос є вирішальним.

Таблиця 3

Основні засади функціонування місцевих рад у Німеччині

Назва землі	Особливості функціонування місцевих рад		Особливості функціонування керівної посадової особи місцевої ради						Рекламація рішень ради та комісії	
	Період каденції, років	Прохідний бар'єр, %	Назва	Спосіб обрання	Період каденції у роках	Можливість відкликання	Головування у		через розбіжності з законодавством	через нехтування волею громади
							раді	комісіях		
Баден-Вюрттенберг	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	8	ні	так	так	так	так
Баварія	6	немає	Перший або обербургомістр	Обирається громадою	6	ні	так	так	так	ні
Бранденбург	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	На громадських засадах – 5 бургомістр-посадовець – 8	так	ні	ні	так	ні
Бремерхафен	4	5	Магістрат із обер-бургомістром	Обирається радою	8	так	ні	ні	так	ні
Гессен	4	5	Правління громади (бургомістр та уповноважені)	Бургомістр обирається громадою	6	так	ні	ні	так	так
Мекленбург – Передня Померанія	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається народом	На громадських засадах – 5 бургомістр-посадовець – 7–9	так	ні	так	так	так
Нижня Саксонія	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	5	так	ні	ні	так	ні
Нордхайн-Вестфалія	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	5	так	так	так	так	так
Рейнланд-Пфальц	5	3,03	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	На громадських засадах – 5 бургомістр-посадовець – 8	так	так	так	так	так
Саарланд	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	8	так	так	так	так	ні
Саксонія	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	7	так	так	так	так	так
Саксонія-Анхальт	5	немає	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	7	так	ні	так	так	так
Шлезвіг-Гольдштайн (сільські громади)	5	5	Бургомістр	Обирається громадою / радою	5	так	так	ні	так	так
Шлезвіг-Гольдштайн (міста)	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою / радою	Регулювання каденції здійснюється згідно зі статутом	так	ні	ні	так	так
Тюрингія	5	5	(Обер-)бургомістр	Обирається громадою	Бургомістр-посадовець – 6 на громадських засадах – 5	так	так	так	так	ні

Тип із посиленим бургомістром (Рейнланд-Пфальц, Саар, громади Шлезвіг-Гольштайна до 10000 мешканців) характеризується такими особливостями:

- громадяни обирають муніципальну чи міську раду як вищий орган місцевого самоврядування;
- рада обирає бургомістра, а в окремих випадках – і завідувачів відділами;
- бургомістр є головою муніципальної ради (як правило, з правом голосу) та керівником адміністрації (виконавчого органу);
- в окремих випадках бургомістр та завідувачі відділів складають президію, яка готує проекти рішень ради з питань статуту, розвитку та персоналій.

Відповідно до положення про бургомістра, громада має два органи – раду громади й бургомістра. До ради громади входять члени ради, вибрані в ході виборів, а також бургомістр, який володіє правом повного голосу і є головою цього органу. Однак бургомістр обирається не прямими виборами, а радою громади. Він є главою адміністрації громади й обирається, як правило, терміном на 10 років.

Північнонімецький тип управління (Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія) передбачає, що всі справи громади перебувають у компетенції органу представницької влади – "ради".

Цей уклад є моністичним: рада є найвищим органом (зокрема, стосовно голови адміністрації громади чи міста). Голова адміністрації діє за дорученням ради, він підзвітний раді за свої дії, його діяльність перебуває під контролем ради. Голова ради, що працює в більшості громад на добровільних засадах, називається бургомістром. Він головує на засіданнях ради і представляє громаду в зовнішніх відносинах. Вплив на формування такого укладу мало англосаксонське право, адже ці землі після Другої світової війни належали до британської окупаційної зони. Отже:

- громадяни обирають муніципальну раду, яка зі свого складу обирає голову як бургомістра. Він є представником громади;
- муніципальна рада обирає муніципального директора як керівника виконавчого органу та завідувачів відділів.

Керівник адміністрації є законним представником общини. Муніципальна рада може відкликати директора, а в окремих випадках – взяти на себе повноваження муніципального директора.

Південнонімецький тип самоуправління (Баден-Вюрттенберг, Баварія) передбачає існування органів громади, які обираються безпосередньо громадянами: ради комуни й бургомістра. У цьому разі рада комуни (громади), як і передбачено законом, приймає рішення з усіх питань, якщо тільки за законом вони не належать до компетенції бургомістра чи комітету. Рада громади визначає основні принципи діяльності адміністрації. Разом з бургомістром до складу ради входять інші члени адміністрації.

Бургомістр обирається шляхом прямих виборів строком на шість або вісім років. Відповідно до своїх обов'язків, бургомістр є одночасно головою ради громади з повним правом голосу та головою адміністрації громади як органу виконавчої влади. Отже:

- громадяни обирають муніципальну раду та одночасно прямими виборами обирають бургомістра;
- бургомістр є головою муніципальної ради та керівником адміністрації;
- муніципальна рада обирає завідувачів відділами, які підпорядковуються розпорядженням бургомістра.

Комунальний устрій нових земель характеризується такими особливостями:

- громадяни прямими виборами обирають муніципальну раду;
- муніципальна рада обирає голову, або правління, або президію. До президії входить і бургомістр;
- бургомістра на 5 років обирає муніципальна рада, яка також обирає завідувачів відділів;
- у містах з населенням більше ніж 100 тис. мешканців може бути створено магістрат як колегіальний орган;
- у невеликих общинах за рішенням ради почесний бургомістр може бути одночасно головою муніципальної ради, але представницький та виконавчий органи чітко відрізняються.

У *Японії* муніципалітети не мають колегіальних виконавчих органів загальної компетенції. Голова місцевої адміністрації (у префектурі – губернатор, у громаді – мер) наділений значною владою, що ставить його над муніципальною радою та розглядається як представник уряду.

Губернатори й мери, обрані населенням на чотирирічний термін, призначають і змінюють керівних урядовців муніципального апарату, відають складанням і виконанням бюджету, самостійно ухвалюють рішення з поточних питань управління, мають право накладати вето на рішення зборів, для подолання яких необхідна більшість у 2/3 голосів членів зборів.

Голова місцевої адміністрації, якщо визнає необхідним, має право узяти на себе функції зборів. У разі виникнення непорозумінь він може розпустити збори. Відкликати губернатора або мера збори можуть лише більшістю в 3/4 голосів. Суперечки між міс-

цевими зборами і їх виконавчими органами можуть вирішуватися як в адміністративному, так і в судовому порядку. Для призупинення питання про відкликання губернатора або мера виборцями потрібна петиція, підписана 1/3 виборців.

Найстабільнішим і досить важливим елементом місцевого управління є чиновницький апарат – різні департаменти, бюро, комітети тощо. Відповідальні урядовці місцевих органів призначаються і зміщуються головою муніципальної адміністрації (мером, управляючим, колегіальним виконавчим органом) або радою.

У сучасних умовах чисельність муніципальної бюрократії швидко зростає, посилюються її позиції в механізмі місцевого управління. Існуюче в небагатьох країнах (наприклад, в 26 штатах США, в Японії) право відкликання виборних посадовців муніципалітетів виборцями як засіб впливу населення на місцеві справи застосовується вкрай рідко.

IV. Висновки

Аналіз організаційно-функціональних особливостей місцевого управління свідчить, що країни з англосаксонською та змішаною моделлю характеризуються різноманітністю організаційних форм місцевого управління, на противагу їм, у країнах з континентальною моделлю спостерігається одноманітність побудови системи місцевого управління.

На низовому (місцевому) рівні найбільш поширеною є модель "мер – рада" (мера і раду обирають безпосередньо виборці) та її різновиди: "сильний мер – слабка рада" та "слабкий мер – сильна рада". Прагматичний підхід до місцевого управління характерний для моделі "рада – менеджер", де мер виконує лише представницькі та церемоніальні функції, а реальне управління здійснює менеджер, найнятий радою за контрактом. У комісійній моделі громадяни обирають колегіальний орган у складі 3–7 комісіонерів, кожен з яких керує певною галуззю в господарстві міста.

Органи місцевого управління на проміжних рівнях також мають організаційні відмінності. Так, наприклад, у ФРН існують різні типи організації місцевого управління, об'єднані тим, що всі органи обираються демократично (бургомістерський, магістратний, північно- і південнонімецький, нових федеральних земель).

Література

1. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – С. 300.
2. Конституція Республіки Польща : Закон від 2 квітня 1997 р. – Dziennik Urzendowy (Dz. U.) № 79, поз. 483.
3. Культура городского самоуправления / [под ред. С.В. Вобленко]. – Николаев : Тетра, 1997. – 368 с.
4. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування / О.Д. Лазор. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 164 с.
5. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – С. 207.
6. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А.А. Мишин. – М. : Белые альвы, 1996.
7. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та зарубіжний досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – С. 24.
8. Харвей Д. Британское государство / Д. Харвей, К. Худ. – М., 1961. – С. 251–253.

УДК: 351.851:352

КОНТРОЛЬ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО (РАЙОННОГО) ТА ВНУТРІШНЬОШКІЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНООСВІТНІМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

Панченко А.Г.
старший викладач Інституту лідерства, освітнього законодавства і політики
Київського міського педагогічного університету ім. Б.Д. Грінченка

Annotion

The attention is concentrated on realization of control-analytic-diagnostic function as one of operating-rooms of the renewed functions of management at the level of district and general educational establishments. It is recommended to technolize a process of control realization in an educational sphere for the receipt of reliable information. Control introduction technology in the system of district and internal school management of general educational establishments is presented as difficult process which includes for itself three basic stages: previous, basic and final. The basic requirements to the construction of the checking system are determined on each of them in this article.

Анотація

У статті зосереджено увагу на реалізації контрольно-аналітико-діагностичної функції як однієї з оновлених операційних функцій управління на рівні району та ЗНЗ. Для отримання достовірної інформації рекомендується технологізувати процес здійснення контролю в освітній сфері. Представлено технологію впровадження контролю в системі районного та внутрішньошкільного управління ЗНЗ як складний процес, що включає в себе три основні етапи: попередній, основний і заключний. На кожному з них визначено основні вимоги до побудови системи контролю.

Ключові слова

Управління, інформація, контроль, загальноосвітній навчальний заклад, суб'єкт, освітня діяльність, районний рівень, освіта.

І. Вступ

Ступінь ефективності системи управління суспільним розвитком залежить як від змін у зовнішньому середовищі, так і від динаміки змін її внутрішніх факторів. Враховуючи, що школа – це система спільної діяльності людей, яка має свої суттєві відмінності від інших соціальних систем, підходи до управління цією сферою мають свої особливості. При цьому виникла необхідність не тільки всебічного вивчення й аналізу навчально-виховного процесу в навчальному закладі, об'єктивного оцінювання досягнутих результатів, а й запобігання можливим помилкам стратегічного та тактичного характеру, координації зусиль усіх ланок управлінської вертикалі відповідно до визначених завдань. Вирішення цієї проблеми вимагає перегляду ролі контролю як складової управлінської праці керівника будь-якого рівня освітньої системи. Особливої уваги потребує оновлення системи контролю на районному рівні та її взаємозв'язок з внутрішньошкільною.

Проблема контролю була актуальною на всіх етапах розвитку системи освіти. Вивченню та розробці цього питання педагогічна наука завжди приділяла велику увагу. Питання контролю розробляли такі вчені, як: Л. Васильков, Г. Горська, Ю. Конаржевський, В. Симонов, Т. Шамова, Н. Шубін. Сьогодні риси управлінського контролю в освітній сфері набули нового значення, що відображено в наукових працях учених. Зокрема, демократизація, технологізація цього процесу в сучасних умовах розглядається в працях Т. Десятова, Г. Єльникової, О. Коберник, З. Онишківа, В. Пікельної, Т. Рабченок, Б. Тевліна, Н. Чепурної та ін. Водночас слід зазначити, що в них практично відсутня теоретична база здійснення комплексного контролю на районному та внутрішньошкільному рівнях на підставі реалізації функції зворотного зв'язку між керівною системою й системою, якою керують.

В Україні наявна ситуація, коли достатність законодавчо-нормативної бази впровадження системи контролю на централізованому рівні управління супроводжується її браком на рівні району, що створює додаткові можливості та стимули для розроблення відповідних документів, які стосуються, насамперед, загальноосвітніх навчальних закладів.

Водночас майже відсутні теоретичні розробки, які стосуються урахування фактора матеріально-фінансових можливостей і ресурсів у процесі впровадження системи контролю, що є важливим для технологізації даної управлінської діяльності під час вивчення системи роботи навчального закладу та інспекторської перевірки районними відділами освіти.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтування механізмів застосування форм і методів контролю на рівні району та навчального закладу, забезпечення їх взаємодії з метою виявлення причин ускладнень і надання допомоги закладам освіти.

ІІІ. Результати

Сучасне реформування системи освіти передбачає, насамперед, оновлення функцій управління навчальним закладом за умов приведення педагогічного процесу у відповідність до вимог сучасності. При цьому необхідне підвищення рівня соціально-психологічних знань і вмінь роботи з людьми. Увага керівників в освітній сфері має зосереджуватися на гуманізації управління, створенні сприятливих умов для розвитку та самореалізації особистості вчителя, учня, а також проникнення в сам процес їх взаємодії. Зорієнтованість управління на особистість учня, вчителя, управлінська підтримка, формування єдиного освітнього середовища, наступність управлінських рішень на різних рівнях державного управління, врахування потреб суспільства в розвитку людського капіталу – головні завдання держави. Виявлення прогалин управлінської діяльності з цих аспектів здійснюється за допомогою діагностування суб'єктів навчально-виховного процесу, аналізу їх спільної діяльності з метою встановлення потенційних можливостей щодо подальшого розвитку.

Однією із сучасних операційних функцій управління є контрольно-аналітико-діагностична функція (КАДФ), що поєднує в собі декілька функцій. Сьогодення вимагає не тільки реалізації системи перевірок відповідності навчально-виховного процесу вимогам суспільства та його результативності, а його глибокого вивчення, відстеження незначних коливань від норм та визначених завдань, підтримки на належному рівні.

У проблематиці реалізації функції контролю можна виділити два рівні. Перший пов'язаний із здійсненням КАДФ державними органами. До основних недоліків, які притаманні цьому рівню, віднесемо:

- зарегульованість відносин між контрольним та контрольованим суб'єктами;
- надмірна дріб'язковість у здійсненні контролю;
- несанкціоноване втручання в господарську діяльність ЗНЗ;
- порушення регуляторних норм і правил здіснення перевірок;
- недоброзичливе ставлення до працівників закладу освіти;
- відсутність єдиних вимог до суб'єкта при проведенні контролю;
- фрагментарність, іноді навіть випадковість заходів контролю.

Атестація як форма державного контролю й на цей період залишається технологічно не розробленою, нормативно не уніфікованою. Вимоги й технологію її проведення кожен район розробляє самостійно. Не існує чіткого визначення питань для самоконтролю в ЗНЗ. Не визначено підходів спеціалістів районного відділу освіти (РВО) при здійсненні контролю, аналізується діяльність ЗНЗ та його адміністрації без урахування процесів розвитку закладу освіти тощо.

У деяких випадках існуюча система контролю за визначеними параметрами може випереджати існуючі норми, вимоги, стандарти, а її проведення гальмується різними впливами. Недостатність законодавчо-нормативної бази щодо контролю на рівні району, з одного боку, робить цей процес недостатньо коректним, а з іншого – створює додаткові можливості та стимули для розроблення документів на рівні району.

Розроблення документації має базуватися на врахуванні основних завдань регіонального управління освітою, до яких, зокрема, належать:

- створення сприятливих умов для функціонування суб'єктів освіти різних типів і форм власності;
- забезпечення соціального й фінансового захисту тих, хто навчається;
- реалізація кадрової політики, спрямованої на збереження, зміцнення та розвиток кадрового потенціалу педагогів;
- удосконалення регіональної системи професійної підготовки кадрів через навчання, додаткове навчання та перенавчання різних категорій населення;
- регулювання регіонального ринку педагогічної праці різних категорій працівників відповідно до рівня їх кваліфікації;
- подолання диспропорцій у розміщенні закладів (установ) освіти, їх матеріально-технічному оснащенні та координації діяльності.

Проведенню інспекторської перевірки передує необхідна підготовча робота, яка передбачає не тільки вивчення нормативної бази щодо організації державного контролю, а й складання пам'яток, алгоритмів, тестів, запитань до усного опитування, завдань для практичних робіт тощо. Ці матеріали розробляють чи підбирають працівники районних управлінь освіти з допомогою методистів інститутів післядипломної педагогічної освіти. Недостатність нормативної та науково-методичної бази для здійснення державного контролю вимагає при цьому оновлення держстандартів до проведення інспектування та атестації ЗНЗ щодо розробки критеріїв оцінювання діяльності шкіл різного типу, форм власності, вимог для самоаналізу. Все це вимагає від керівників ЗНЗ та інспекторів вміння аналізувати зв'язки з навколишнім середовищем, використовуючи методи різних галузей наук, зокрема педагогіки, психології, соціології, статистики, комп'ютерних технологій. Доречно зауважити, що не в усіх районах існує централізована комп'ютерна мережа, яка поєднує управління освіти і ЗНЗ, що ускладнює взаємозв'язок між різними рівнями управління.

Дослідження науковців свідчать про те, що в здійсненні різних видів перевірок виділяють такі питання для самоконтролю та самоаналізу:

- стан матеріально-технічної бази ЗНЗ;
- навчально-методичне забезпечення навчально-виховного процесу;
- виконання навчальних планів та програм;
- рівень та якість навчальних досягнень учнів;
- планування роботи ЗНЗ [1, с. 238].

На думку автора, цей перелік охоплює досить широке коло питань, зокрема, враховує процеси самоуправління й самоорганізації, які активізуються внаслідок демократизації та гуманізації управління загальною середньою освітою.

У процесі впровадження системи контролю важливим є ухвалення рішення про терміни та темпи його впровадження, а також урахування матеріально-фінансових можливостей і ресурсів навчального закладу.

Значний вплив на механізм упровадження системи контролю на всіх рівнях освітньої системи має розмаїтість і складність самої освітньої системи. Що складнішою й різноманітнішою буде освітня організація, то складніша процедура контролю та механізм її впровадження.

Особливо необхідно акцентувати увагу на особливості здійснення контролю в осві-

тній організації, в якій ступінь упровадження системного управління за вихідних умов невідомий. Якщо існуюча освітня організація адаптується до нових умов та вимог існування, то в її механізмі діяльності можуть бути відсутні процедури й операції дослідницького, експериментального, проектного характеру. Акцент контрольно-аналітичної діяльності при цьому переноситься на інформаційне та методичне забезпечення. Якщо ж освітня організація перебуває на стадії інноваційної діяльності, то акцент переноситься на проектну та пошуково-експериментальну діяльність.

Водночас система контролю не має порушувати тяжіння до "інноваційності" ЗНЗ, "відбивати" бажання запроваджувати нові технології та підходи, творчо запозичувати досвід інших структур.

Щодо існуючих проблем на рівні закладу, то, як свідчить практика, керівники не зажди поєднують у своїй управлінській діяльності діагностування, коригування, регулювання, аналіз і контроль. Відтак, висновки після здійснення контрольної функції бувають не завжди аргументовані, отже, контроль не виступає регулятором навчально-виховного процесу.

Вважаємо, що доцільно технологізувати цей вид управлінської діяльності, скориставшись алгоритмом спостереження та збору інформації про діяльність педагогів і учнів на основі зіставлення:

- результатів роботи одного й того самого вчителя в одному й тому самому класі в різні періоди навчального року;
- результатів роботи вчителів в однакових умовах контролю з урахуванням відмінностей у навчальних можливостях учнів.

Наступними кроками має бути аналіз результатів діяльності та виявлення причин ускладнень; складання діагностичної карти школи (типологізація ускладнень, проблем, факторів, які властиві багатьом учителям); порівняльна діагностика професійних потреб педагогів протягом декількох навчальних років; виявлення невідповідностей встановлених норм, прогнозованих результатів у діяльності учнівського, педагогічного, батьківських колективів, окремих вчителів, учнів [3, с. 21]. Цей алгоритм є засобом отримання достовірної інформації та слугує способом зворотного зв'язку в управлінській діяльності.

Отже, контроль за своєю сутністю є постійним порівнянням того, що є в закладі за даних умов, відповідно до вимог, які відображені в директивних та нормативних документах системи освіти.

Державний контроль на районному рівні в галузі освіти здійснюють інспектори шкіл, діяльність яких спрямована на діяльність керівників ЗНЗ. Як свідчить практика, інспектори призначаються з-поміж найбільш досвідчених педагогів, що не завжди дає можливість об'єктивно оцінювати управлінську діяльність керівника ЗНЗ. Для більш об'єктивного контролю за організацією навчально-виховного процесу в ЗНЗ залучаються фахівці методичної служби району, а при певній необхідності – досвідчені педагоги та керівники інших ЗНЗ, методисти інститутів післядипломної педагогічної освіти.

Основні умови ефективного інспектування – це плановість, систематичність, усебічність, глибина педагогічного аналізу стану справ, об'єктивність в оцінюванні роботи, вимогливість, тактовність інспекторського персоналу [2, с. 122]. Найпоширенішими формами інспектування є фронтальне й тематичне. Фронтальне передбачає перевірку діяльності ЗНЗ та його керівників. Тематичне дає можливість досконало вивчити одне питання роботи закладу освіти, його структурного підрозділу чи окремої групи вчителів.

При цьому необхідно чітко розмежувати, які питання контролює адміністрація ЗНЗ, а що перевіряє з наступним аналізом ситуації інспекція. Такий підхід дає можливість не дублювати перевірку одних і тих самих питань на рівні району та внутрішньошкільного управління.

Найдоцільніше технологію забезпечення системи контролю на рівні конкретного ЗНЗ можна подати як складний процес, що включає в себе три основних етапи: попередній, основний, заключний.

Попередній етап включає в себе аналіз зовнішніх та внутрішніх умов існування конкретного навчального закладу. При цьому здійснюється аналіз освітніх потреб, запитів, очікувань учнів, вимог суспільства, державних органів тощо. Зокрема, увагу можна зосередити на таких зовнішніх умовах:

- оцінювання можливостей та необхідності впровадження проектної діяльності;
- аналіз та корегування проектів відповідно до запитів учнів, соціуму;
- впровадження в практику роботи НЗ освітніх програм різного рівня складності;
- визначення видів освітніх послуг, які необхідно ввести в практику роботи НЗ.

Виявлення внутрішніх умов здійснюється завдяки:

- вивченню ефективності функціонування навчального закладу, структур управління НЗ, навчально-виховним процесом зокрема;
- з'ясуванню внутрішніх і зовнішніх суперечностей освітньої системи;
- визначенню потенційних ресурсів НЗ.

Цей аналіз дає можливість встановити попередні результати ту критичну точку, від якої необхідно проводити подальшу роботу,

приймати відповідні управлінські рішення. Узагальнити інформацію про внутрішні умови функціонування ЗНЗ на рівні самоаналізу пропонується безпосередньо керівникам закладу освіти. Впровадження в практику функціонування НЗ процедури самооцінки дає змогу підвищити роль самої освітньої організації та її структурних підрозділів у виборі шляхів подальшого розвитку, сформувати рефлексивну культуру в учасників навчально-виховного процесу.

Метою *основного етапу* є проектування моделі контролю, дотримання вимог до його здійснення, документаційне забезпечення цього процесу. Зокрема, необхідно розробити: довідники; підсумкову документацію; опис процедури контролю; установлення порядку взаємодії підрозділів і виконавців; вибір пріоритетних і перспективних напрямів вивчення певної системи на основі об'єктивної оцінки реального стану; цільову програму (програму контролю) – документ, що регламентує конкретні заходи у сфері забезпечення контролю, послідовність дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей.

До цієї програми доцільно включити:

- систему критеріїв, на основі яких вивчаються об'єкти контролю;
- етапи з переліком процедур оцінювання відповідних об'єктів;
- методи та процедури корекції розробленої програми в ході її виконання;
- визначення форм і методів проведення контролю (стандартизація деяких з них);
- розподіл функціональних обов'язків посадових осіб та структурних підрозділів, які здійснюють контроль на різних його етапах з урахуванням відповідної мети контролю;
- визначення періодичності контролю (відповідна циклограма контролю).

На цьому етапі важливо розробити оціночно-критеріальну систему, що дасть змогу діагностувати, відслідковувати в динаміці основні складові освітнього процесу та його результатів.

На *заключному* етапі йде узагальнення отриманих результатів, розробляються рекомендації щодо подальшої діяльності ЗНЗ над проблемою, що вирішується в закладі.

Як показує практика, аналіз результатів анкетування педагогічних працівників ряду шкіл, здійсненого для вивчення їх думки про проведення певного виду контролю в їх НЗ, дає змогу зробити висновок про те, що найбільш важливими аспектами проведення цього процесу є:

- наявність нормативно-правової документації, що регламентує процес контролю як функції управління;
- створення відповідного інструментарію проведення контролю будь-якого рівня;
- скоординована робота структур, що виконують цю роботу;
- мотивація та стимулювання педагогічних працівників за результатами проведеного контролю.

Контроль за якістю навчальної, методичної, виховної, науково-дослідницької діяльності учасників навчально-виховного процесу можна здійснити через педагогічні та соціальні аспекти, виявляючи:

- стан здоров'я учасників навчально-виховного процесу;
- задоволеність суб'єктів різних видів діяльності;
- рівень освіченості учнів;
- рівень професійної компетентності педагогів, їх творчості.

При всіх умовах треба дбати про систематичність і послідовність у здійсненні контролю за діяльністю кожного навчального закладу, за роботою шкіл району, міста, області. Потрібно, щоб кожна перевірка базувалася на попередній, щоб інспектор у процесі вивчення діяльності педагогічного колективу враховував раніше отримані результати.

Зіставлення результатів внутрішнього та зовнішнього оцінювання будуть мати позитивний ефект за умов зосередження на істотних сторонах функціонування освітньої системи регіону, району, ЗНЗ й орієнтації на різні аспекти навчально-виховного процесу, зокрема, якості:

- функціонування НЗ (збереження стабільності навчально-виховного процесу);
- розвитку освітньої організації;
- системи проведення уроків у НЗ в цілому й з окремих предметів зокрема;
- виховної, навчальної, методичної, науково-дослідницької діяльності загалом;
- діяльності учнівського самоуправління;
- складу педагогічного колективу;
- скоординованої діяльності всіх учасників навчально-виховного процесу;
- реалізації основних функцій управління НЗ;
- ведення шкільної документації тощо.

Результати можна визначити за допомогою: експертних оцінок; даних аналізу звітної документації; контролю та самоконтролю навчально-виховного процесу; спостережень; самооцінки діяльності учасників навчально-виховного процесу.

Управлінсько-організаційну ефективність система контролю дає можливість визначити в результаті перевірки:

- виконання планів;
- впровадження нових освітніх програм;
- експериментальної роботи;
- результативності участі НЗ у різних конкурсах;

- позитивної динаміки зміни результатів діяльності НЗ;
- роботи структурних підрозділів.

Результати інспектування ЗНЗ дають можливість визначити рівень освіченості випускників, відповідність рівня та змісту їх підготовки особистим потребам і запитам, суспільним вимогам.

IV. Висновки

Проблема системи контролю на рівні району, її взаємозв'язок із внутрішньошкільним контролем на всіх етапах розвитку освіти була актуальною. Важливим аспектом вирішення цієї проблеми на даному етапі є її технологізація. Це вимагає оновлених підходів до забезпечення контрольно-аналітико-діагностичної діяльності керівника ЗНЗ.

Найдоцільніше технологію забезпечення системи контролю на рівні району й конкретного ЗНЗ подати як складний процес, що включає в себе три основних етапи: попередній, основний, заключний.

Зіставлення результатів внутрішнього та зовнішнього оцінювання буде мати позитивний ефект за умов зосередження на суттєвих сторонах функціонування освітньої системи регіону, району, ЗНЗ й орієнтації контролю на різні аспекти навчально-виховного процесу.

У подальшому дослідження мають бути розширені та поглиблені в напрямі визначення взаємозв'язку інших рівнів системи контролю, зокрема державного та районного. Важливим аспектом вирішення проблеми державного управління в системі освіти є державна атестація навчального закладу.

Література

1. Єльникова Г.В. Наукові основи розвитку управління загальною середньою освітою в регіоні : монографія / Г.В. Єльникова. – К. : ДАККО, 1999. – 303 с.
2. Онишків З.М. Основи школознавства : навч. посіб. для студ. пед. вузів. / З.М. Онишків.– 3-е вид., доп. і перевір. – Тернопіль : Навчальна книга – Богдан, 2003. – 176 с.
3. Рабченок Т. Технологізація управлінської діяльності в сучасному навчальному закладі / Т. Рабченок // Управління освітою. – 2007. – № 3. – С. 20–24.

УДК 338.124:330.341.1

УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ В УМОВАХ КРИЗОВИХ ЯВИЩ: ІННОВАЦІЙНА СКЛАДОВА

Світлична Ю.О.
начальник відділу розвитку підприємництва та ринкових відносин
Головного управління економіки Харківської обласної державної адміністрації

Annotation

In the current article the components dynamics of the potential of competitive ability of region's economy is analyzed by the example of Kharkov region. Development of foreign trade activities, industrial production, innovative sphere, small and average business is investigated. Major factors and directions of increase of competitiveness of national economy are defined. The administrative model relative to regional economies withdrawal from crisis condition is suggested.

Анотація

У статті проаналізовано динаміку складових потенціалу конкурентоспроможності економіки регіону на прикладі Харківської області. Досліджено розвиток зовнішньоекономічної діяльності, промислового виробництва, інноваційної сфери, малого та середнього бізнесу. Визначено основні чинники та напрями підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Запропоновано управлінську модель щодо виведення регіональних економік з кризового стану.

Ключові слова

Конкурентоспроможність, інновації, зовнішньоекономічна діяльність, промисловість.

І. Вступ

На сьогодні надзвичайно важливим питанням стає підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів з огляду на негативний вплив світової фінансової кризи на вітчизняну економіку, а саме важливо приділити увагу інноваційній складовій промислового виробництва на регіональному рівні.

Саме тому актуальним питанням стає спрямування зусиль державної підтримки на забезпечення стабілізації роботи підприємств реального сектора економіки, насамперед, тих галузей, які зазнали найбільшого впливу світової економічної кризи.

У вітчизняній науковій літературі підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, зокрема, досліджували Ю. Гончаров, П. Губенко, А. Дєгтяр, О. Малиновська Р. Нуреєв, І. Райнін, та інші, але питанню підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів в умовах кризових явищ з

урахуванням саме інноваційної складової в науковій літературі не приділяється значної уваги.

II. Постановка завдання

- проаналізувати динаміку складових потенціалу конкурентоспроможності економіки регіону;
- дослідити розвиток зовнішньоекономічної діяльності, промислового виробництва, інноваційної сфери, малого та середнього бізнесу.

III. Результати

Активне економічне зростання останніх років докризової епохи перетворило Харківську область на одного з потужних економічних регіональних лідерів завдяки експортному потенціалу та розвитку інвестування, насамперед іноземного. На користь інвестиційної привабливості регіону свідчить той факт, що обсяги виведеного капіталу у вигляді прямих іноземних інвестицій в економіки інших країн світу становили суму, в 10 разів меншу, ніж залучені та запозичені кошти.

За 2008 р. розширилась економічна присутність підприємств Харківщини до 115 країн світу, а експорт товарів становив більше ніж 1,5 млрд дол. США, що на 35,7% перевищило рівень 2007 р. Експорт до країн Європейського Союзу збільшився на 19,5%, Азії – у 2,3 раза, США – у 2 рази.

Основними ринками збуту товарів залишаються країни СНД (79,4%), Європи (10%) та Азії (8,6%). Слід відзначити, що експорт до країн СНД за рік збільшився на третину, до інших країн світу – майже наполовину [5; 6].

Найбільші обсяги експортних поставок здійснювались до Російської Федерації – 52%, Білорусі – 6,3%, Казахстану – 6,3%, Грузії – 4,2%, Молдови – 3,5%, Азербайджану – 2,9%. Основними товарами, які експортувалися за межі України, були котли, машини, апарати та механічні пристрої (20,9% від загальної вартості експорту) та електричні машини й устаткування (13,3%).

Експорт послуг майже не змінився й становив 234,3 млн дол. США. Більше ніж половина також припадає на країни СНД (128,0 млн дол.), але він зменшився на чверть порівняно з попереднім роком.

Найбільш вагомими країнами-партнерами з експорту послуг були Російська Федерація (37,1%), Казахстан (13,5%), США (8,7%), Німеччина (3,2%), Італія (3,0%) та Австрія (2,8%) [5; 6].

Зростання експортного потенціалу регіону зумовило підвищення її інвестиційної привабливості з боку іноземних інвесторів. На початок 2008 р. прямі іноземні інвестиції становили 1,3 млрд дол. США, з яких частка Європейського Союзу – 83%. Протягом 2008 р. в економіку області іноземними інвесторами вкладено ще 523,0 млн дол. США інвестицій. Основна частка вкладень (87,7%) була здійснена за рахунок інвестицій з країн Європейського Союзу [6].

Іноземні інвестори в Україні орієнтуються переважно на високорентабельні та швидкоокупні сегменти економіки: будівництво, фінансову діяльність, торгівлю, готельний і ресторанний бізнес, операції з нерухомістю тощо. Для Харківської області у 2008 р. найбільш привабливими були такі види економічної діяльності: фінансова – 221,3 млн дол. США; операції з нерухомістю, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям – 100 млн дол. США.

На 1 січня 2009 р. обсяг прямих іноземних інвестицій наростаючим підсумком становив 1599,4 млн дол. США, або 576,7 дол. США на одну особу населення (на початок 2008 р. – 458,6 дол. США). Темп зростання іноземних інвестицій за 2008 р. – 125,1%, за 2007 р. – 130,0%.

Частка інвестицій до Харківської області в загальнонаціональному обсязі є стабільною і в 2008 р. становила 4,5%, що на 0,2% більше, ніж попереднього року. За обсягами інвестицій Харківську область випереджають лише м. Київ та Дніпропетровська область.

Найбільшими інвесторами економіки області є підприємства Франції (704,7 млн дол., 44,1%), Великої Британії (189,3 млн дол., 11,8%), США (58,2 млн дол., 3,6%), Російської Федерації (35,6 млн дол., 2,2%). Цим чотирьом країнам належить більше ніж 60% усіх прямих іноземних інвестицій в області.

Існуванню такого вагомого зовнішньоекономічного потенціалу, безумовно, сприяє наявність потужного промислового комплексу в регіоні. Харківська область належить до групи лідерів в Україні за обсягами промислового виробництва, зокрема продукція машинобудування та металообробки становить п'яту частину всієї промислової продукції країни. Свого часу Харківщина належала до п'ятірки промислових центрів Радянського Союзу, а її багатогалузевий науково-технологічний комплекс не мав собі рівних в Україні. Саме ця обставина спричинила економічний спад після 1990 р. через розрив зв'язків з країнами СНД, згортання оборонного комплексу тощо [2; 4].

Проте зазначені переваги, що були створені переважно за рахунок сприятливої ринкової інфраструктури, не витримали удару фінансово-економічної кризи й поставили промислові гіганти на межу виживання.

У грудні 2008 р. підприємствами Харківської області вироблено промислової продукції порівняно з аналогічним періодом 2007 р. на 18,2% менше. Приріст за 2008 р. становив тільки 3,6%, тоді як за 2007 р. – 9,6%.

На початку 2009 р. ситуація в промисловості області оцінювалась як вкрай складна:

обсяги виробництва в січні-лютому 2009 р. становили лише 80% від рівня відповідних місяців 2008 р., за скороченим графіком працювали Харківський електромеханічний завод, "Протон", Харківський верстатобудівний завод, "Південкабель". Зупинилися завод ім. Шевченка та Лозівський ковальсько-механічний завод.

Сьогодні звична характеристика Харкова як центра машинобудування є вже більше потенційною, ніж реалістичною. Причиною занепаду передового в Україні науково-промислового регіону є загальні вади економіки країни та недосконала система державного управління відповідною галуззю.

Зміна управлінських підходів та структурні реформи в Україні за часів незалежності так і не відбулася, про що свідчать застарілі основні фонди, невелика частка наукоємної продукції, за якої і регіон, і країна не можуть вважатися сучасними лідерами. Незважаючи на довготривалий економічний розвиток протягом останніх років, тільки близько 1% приросту ВВП отримано за рахунок нових технологій, на відміну від розвинутих країн, де цей показник сягає понад 60%.

Природно, що національний ВВП на 58% складається з продукції, яка відповідає третьому технологічному укладові, пріоритетом якого є промислове виробництво, зокрема, машинобудування. На 38% вітчизняний ВВП складається з продукції четвертого укладу, пріоритетами якого є розвиток автомобілебудування, синтетичних матеріалів, продуктів органічної хімії, електронної промисловості тощо.

На п'ятий (інформаційні та комунікаційні технології, мікроелектроніка і програмне забезпечення) та шостий (біо- та нанотехнології, фотоніка, оптикоелектроніка, аерокосмічна промисловість, видобуток електроенергії з нетрадиційних джерел) уклади припадає відповідно 4 та 0,1%. Ці галузі зараз розвиваються у провідних країнах особливо швидкими темпами (іноді від 20 до 100% на рік).

Технологічному відставанню сприяють інвестиційні стратегії підприємств, згідно з якими близько 75% капіталовкладень спрямовуються в технології третього укладу, а в шостий іде всього 0,5%. При цьому середній ступінь зносу основних фондів наблизився до 60%. На повне їх відновлення відповідно до сучасних вимог може знадобитися не менше ніж 20 років за умови сталих інвестиційних вкладень.

Інтенсивність розвитку сучасного суспільства значною мірою визначається ефективністю державного управління інноваційними процесами, про що свідчить досвід розвинутих країн світу, які реалізують інноваційну модель розвитку.

Успадкувавши значний науково-технічний потенціал, Харківська область і сьогодні залишається за окремими напрямами серед світових лідерів інтелектуальної еліти у фундаментальних науках (фізика, математика, інформатика, лазерна та кріогенна техніка, програмні продукти тощо). В області працює близько 200 наукових установ, зосереджено 15% усіх науково-дослідних інститутів України, п'ята частина конструкторських і проектних організацій та кадрового складу науковців [7].

Проте діюча система державного управління не створює вагомих важелів для позитивних змін інноваційних індикаторів, які за останні роки практично не змінилися. Наприклад, кількість промислових підприємств, які займалися інноваційною діяльністю, в 2007 р. становила 142 одиниці, в 2006 р. – 143 одиниці. В цей же час спостерігалось зменшення майже на 20% обсягів інноваційних витрат. Частка реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі промислової продукції області у 2007 р. становила 6,2%, що нижче від середньоукраїнського показника (6,7%). Разом з тим слід відзначити, що покращились показники експорту інноваційної продукції: з 183 млн грн у 2006 р. до 289 млн грн у 2007 р. [5,6].

Невеликі обсяги інноваційної активності є наслідком браку ефективної системи управління й державної підтримки сучасних інноваційних інститутів та інструментів [1; 3]. Переважним джерелом фінансування інновацій є власні кошти підприємств (більше ніж 60%).

Незважаючи на поліпшення взаємодії підприємств з регіональним відділенням Державної інноваційної фінансово-кредитної установи, у 2007 р. з 650 млн грн, виділених для фінансування інноваційних проектів під 7% річних з терміном фінансування до 5 років, харківські підприємства нічого не отримали. Не змінилася ця ситуація і в 2008 р.

Основною проблемою діяльності цього органу державного управління є недосконалий порядок надання фінансово-кредитної підтримки підприємствам, а саме підприємствам промислової галузі, які орієнтовані на випуск експортної продукції. Тому, на нашу думку, діяльність Державної інноваційної фінансово-кредитної установи потребує термінового корегування з боку Уряду, як у структурному плані, так і в питаннях удосконалення нормативно-правових засад діяльності.

Ще однією формою державної підтримки інновацій є діяльність технопарків [1]. У Харківському регіоні існує технопарк "Інститут монокристалів", який зараз об'єднує 27 інноваційних проектів. За цими проектами розроблено десятки видів сучасної інноваційної продукції, що відповідає всім вимогам часу й знаходить поширений попит як в

Україні, так і за кордоном. Реалізовано інноваційної продукції за ними майже на 3 млн грн, при цьому 79% – на внутрішньому ринку. Створено понад тисячі робочих місць.

Але, на жаль, зміни в законодавстві України щодо функціонування технопарків, які були ініційовані Урядом останніми роками, дуже ускладнили інноваційну діяльність технологічних парків, що не забезпечило інноваційного прориву технопарку та виконання ними головного завдання – прискорення впровадження у виробництво нових наукоємних технологій та продукції.

Безумовно, зазначені форми державної підтримки інновацій дають деяку користь. Але зі сфери діяльності технологічних парків повністю випадають малі та середні підприємства, особливо ті, які працюють у промисловій сфері, де практично не буває високорентабельних проектів, а обсяг імпорту таких підприємств невеликий. Світовий досвід показує, що саме малі та середні підприємства забезпечують основну частку інноваційних розробок.

Підприємницькі структури регіону ставлять за основну мету розвиток, про що свідчить оновлення та нарощення їх матеріально-технічної бази. У 2008 р. порівняно з 2007 р. обсяг валових капітальних інвестицій збільшився у 1,8 раза (у попередньому періоді – тільки на 31,0%), а кількість підприємств, які їх здійснювали, зросла на 154 одиниці.

Однак, на жаль, представники малого та середнього бізнесу в Україні практично не отримали поліпшення в регуляторній сфері, а однією з головних вад національної економіки є її зарегульованість.

Підприємницька діяльність в Україні ще більшою, ніж у світі, мірою є мистецтвом, ніж наукою та практикою, оскільки успішність її здійснення залежить від безлічі формальних та неформальних умов. Результати дослідження Світового банку “Ведення бізнесу-2009” свідчать про збільшення бар’єрів та погіршення рівня підприємницького клімату України, на відміну від інших країн СНД.

Загальний рейтинг умов ведення бізнесу складено з порівняння позицій кожної країни за десятьма окремими показниками. Ці показники являють собою кількісні оцінки нормативно-правових умов ведення бізнесу для малих і середніх підприємств, які працюють у секторі економіки. Згаданий рейтинг, як і аналогічні дослідження, присвячено, головним чином, аналізу бар’єрних витрат.

Стосуються вони різних етапів життєвого циклу підприємства: його відкриття, отримання дозволів на різни види діяльності, наймання працівників, реєстрації прав власності, отримання кредитів, захисту прав інвесторів, сплати податків, здійснення міжнародної торгівлі, забезпечення виконання договорів і, нарешті, ліквідації підприємства.

Найбільш проблемною сферою для українських підприємців протягом останніх років залишається одержання різних дозволів для того, щоб почати й розвивати підприємницьку діяльність.

Наприклад, витрати малих підприємств щодо отримання дозволів на будівництво невеликих приміщень зросли майже до 60 тис. дол. США, а час, який витрачається на введення збудованого будівництвом об’єкта, збільшився майже до 500 днів. Порівняно з іншими країнами показник грошових і часових витрат на одержання дозволів залишається в Україні одним з найвищих.

Високий рівень подібних витрат і втрат змушує підприємців шукати шляхи їх зниження. Як правило, це перехід до тіньового сектора економіки, що, відповідно до оцінок фахівців, протягом останніх років становив від 30 до 50% ВВП. З поглибленням економічної кризи в Україні цей показник може тільки збільшуватися.

IV. Висновки

Враховуючи це, Державному комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва основну увагу необхідно приділити спрощенню вимог та процедур при відкритті бізнесу, скороченню переліків видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, та запровадженню для окремих видів діяльності безстрокового терміну дії ліцензії.

Не секрет, що криза серед негативних наслідків має й один позитивний – у людей з’являється можливість розпочати свою справу та створити нові полюси зростання. В ідеалі – мають бути інноваційні полюси.

На завершення, слід відзначити, що фінансово-економічна криза нерівномірно вразила різні країни світу. Україна опинилася в найгіршому стані в Європі, а весь промисловий Схід України має найглибшу рецесію в країні.

Тому Уряду необхідно створити систему управління, яка забезпечить поступовий вихід з економічного занепаду, виходячи з конкурентних переваг і потенціалу кожного окремого регіону, насамперед спираючись на розвиток інноваційно та інвестиційно активних промислових гігантів і малих підприємств.

Науково-технічний потенціал регіонів та інноваційно активні підприємства сьогодні мають стати основним ресурсом системи управління соціально-економічним розвитком країни. Процеси, що відбуваються внаслідок світової економічної кризи, підштовхують як економіку України в цілому, так і економіку регіонів до розвитку саме цього сегмента діяльності в рамках інноваційної регіональної системи.

Забезпечення ефективної діяльності такої управлінської моделі дасть змогу не лише краще використовувати всі здобутки наукової думки та практики, яких немало, а й підняти на якісно новий рівень розвиток країни.

Література

1. Бубенко П.Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку : монографія / П.Т. Бубенко. – Х. : ХНАМГ, 2008. – 295 с.
2. Гончаров Ю.В. Промислова політика України: проблеми і перспективи / Ю.В. Гончаров. – К. : Наукова думка, 1999. – 277 с.
3. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань. – К. : Атіка, 2003. – 325 с.
4. Нуреев Р.М. Институционализм: прошлое, настоящее, будущее / Р.М. Нуреев // Вопросы экономики. – 1999. – № 1. – С. 125–131.
5. Статистичний щорічник: Харківська область у 2007 році. – Х. : Голов. упр. статистики у Харківській області, 2008. – 561 с.
6. Статистичний щорічник: Харківська область у 2008 році. – Х. : Голов. упр. статистики у Харківській області, 2009. – 652 с.
7. Стратегія соціально-економічного розвитку Харківської області на період до 2015 року : монографія. – Х. : ІНЖЕК, 2008. – 352 с.

УДК 351.345

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ МОЛОДІ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Штанська О.В.
аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article contains analysis of interaction between state government bodies and public organizations in the sphere of youth employment and proposals on improvement of the mechanism of their interaction by means of joint efforts with the Regional Employment Center, Kharkiv Regional Youth Organization ‘Union of Young Entrepreneurs’ and crediting bank.

Анотація

У статті проаналізовано взаємодію органів державної влади та громадських організацій. Запропоновано шляхи вдосконалення механізму їх співпраці на прикладі Харківського обласного центру зайнятості й Харківської обласної молодіжної організації “Союз молодих підприємців”.

Ключові слова

Державна влада, громадська організація, зайнятість молоді.

І. Вступ

Перспективний розвиток національного ринку праці зумовлений стратегічними напрямами взаємодії органів державної влади, підприємств, установ та громадських організацій. Останнім часом значно посилюється роль суб’єктів громадянського суспільства в означеному процесі, що характеризує, як приклад, регіональну політику у сфері занятості молоді.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що тема взаємодії влади та громадських організацій у різних її аспектах цікавить науковців, зокрема Н. Діденко, О. Крутій, Н. Нижник, В. Нікітіна, В. Якимця.

Дослідники вивчають історичні передумови молодіжного руху, його періодизацію, окремо зупиняються на проблемах розвитку молодіжного середовища на сучасному етапі, розглядають прояви активності молоді як об’єктивний та суб’єктивний фактори молодіжної політики, визначають проблеми правового забезпечення в процесі утворення та діяльності молодіжних організацій (Є. Бородін, М. Головатий, В. Головенько, О. Корнієвський, Я. Ярош). Значний інтерес викликають праці, які розглядають проблеми співпраці молодіжних громадських організацій та інститутів виконавчої влади на регіональному рівні (М. Перепелиця). На жаль, недостатньо розглянуто питання взаємодії органів державної влади та громадських організацій у сфері занятості молоді.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є дослідження основних принципів взаємодії органів державної влади та громадських організацій на регіональному рівні в питанні працевлаштування молоді під час подолання наслідків світової економічної кризи.

Основними завданнями дослідження є:

- виявити проблемні питання розвитку ринку зайнятості молоді;
- визначити ступінь впливу нових механізмів взаємодії органів державної влади

та молодіжних громадських організацій з урахуванням необхідності усунення наслідків світової економічної кризи.

ІІІ. Результати

Зайнятість молоді, використання її творчого потенціалу є одним з пріоритетних завдань державної політики України. Вирішення проблем молодіжного працевлаштування є функцією багатьох державних, муніципальних установ та організацій, у тому числі молодіжних центрів праці тощо. Великого значення у вирішенні цих питань набувають організації громадянського суспільства.

Дамо тлумачення деяким поняттям, якими оперують науковці у вивченні питань громадянського суспільства.

У міжнародному проекті CIVICUS громадянське суспільство визначається як сфера діяльності інституцій, організацій та окремих індивідів, що знаходиться за рамками сім'ї, держави та ринку, в якій люди об'єднуються на добровільних засадах для поширення спільних інтересів [2]. Слід зазначити, що для України таке визначення громадянського суспільства є дещо нетиповим, оскільки в Україні в одних випадках до громадянського суспільства відносять не тільки організації громадянського суспільства, а й державні структури, бізнес і ЗМІ; в інших – тлумачення має політологічний відтінок та концентрується навколо поняття "громадянин".

Під організаціями громадянського суспільства, у свою чергу, розуміють ті організації, які не належать до державних, бізнесових структур та домогосподарств і в які люди об'єднуються на добровільних засадах.

Демократизація суспільних відносин створила умови для розвитку об'єднання громадян. Законодавством України це поняття трактується як добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [1]. Варто зазначити, що дія Закону України "Про об'єднання громадян" не поширюється на релігійні, кооперативні організації та профспілки, хоча формально їх можна вважати об'єднаннями громадян.

Окремою дефініцією є визначення громадської організації. Під цим поняттям ми розуміємо об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Тенденцією трансформаційних процесів в українському суспільстві є посилення ролі інститутів громадянського суспільства у відносинах держави й людини. Розвиток будь-якої системи органів державної влади нагадує закон ентропії, за яким вектор розвитку складних систем спрямовується до спрощення. Іншими словами, у випадку, якщо цій силі спрощення, занепаду, деградації, примітивізму не буде протистояти інша сила – сила розвитку, мова буде йти не про прогрес взаємодії, а про регрес. Саме тому громадські організації можуть виконувати роль "сили розвитку".

Забезпечення гомеостазису між громадянським суспільством і державою є важливим фактором стабільного демократичного розвитку, а її порушення призводить до гіпертрофії владних структур, відчуженості й політичного безсилля народу. Варто згадати, що розпад СРСР почався зсередини, коли державно-партійні владні структури підпорядковували собі всі суспільні інституції, що були посередниками у відносинах особи з державною владою.

Громадянське суспільство в Україні й досі перебуває у стадії структуризації. Його розбудова – це єдиний шлях до іншої (альтернативної посттоталітарній) ментальності: більш оптимістичної стосовно сил окремої особи, її здатності впливати на хід подій, більш відповідальної щодо своєї громадської ролі та діяльності, вільної від патерналістських ілюзій щодо ролі й можливостей держави. Формально існує правове поле, необхідне для захисту прав особи та для її суспільної участі. Але цього замало, щоб громадянське суспільство заявило про себе як центр сили, з яким би мусили рахуватися владні структури, зокрема щодо врегулювання питання зайнятості молоді.

Мають потребу радикальні зрушення в системі цінностей, які можуть відбутися лише за умови одночасних змін у соціальній структурі суспільства та способі розподілу фінансових і трудових ресурсів.

Отже, громадянське суспільство є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Вони спрощують механізми виконання державою її функцій, бо зменшують "тягар проблем", які їй доводиться розв'язувати, зокрема це стосується вирішення питання працевлаштування молоді.

У результаті дослідження наукових праць вітчизняних та зарубіжних авторів, присвячених питанням громадянського суспільства, зроблено спробу класифікувати громадські організації. Оскільки діяльність організацій є дуже багатогранною і вони вступають у найрізноманітніші суспільні зв'язки з іншими підструктурами суспільства, то критеріїв такої класифікації може бути багато. Найголовнішими серед них є: суб'єкт та об'єкт діяльності, сфера діяльності, вид і спрямованість діяльності, мета організації тощо.

Проте найістотнішою характеристикою будь-якої організації є усе ж таки тип діяльно-

сті, що визначається її спрямуванням та змістом. На ньому й мала б ґрунтуватися загальна типологія громадських організацій, складена, наприклад, за такою схемою (див. рис.).

Рис. Загальна типологія громадських організацій

Помітною тенденцію для розвитку українського суспільства є збільшення кількості громадських організацій. Водночас небезпідставними є цілком обґрунтовані сумніви щодо спроможності громадських об'єднань здійснювати суттєвий вплив на сучасну політику у сфері зайнятості молоді. Насправді, для української молоді, у якої відсутнє чітке розуміння елементарних громадських прав і свобод, діяльність недержавних організацій перетворюється на ілюзорну імітацію громадської діяльності, а співпраця з такими організаціями є лише однією з форм отримання фінансових доходів, зокрема під час проведення виборчих кампаній. Тому громадянські формування, які створюються для задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів громадян, у тому числі й у сфері зайнятості, не мають відчутної підтримки та авторитету серед молоді.

Тобто в ідеалі взаємодія молодіжних громадських організацій та органів влади відбувається на засадах протистояння у вирішенні питань у чітко окреслених сферах. Важливим аспектом цього протиборства є формування та відповідне спрямування громадської думки.

Водночас соціально-економічний розвиток держави і його потенціал потребують створення умов для розвитку єдиної регіональної політики зайнятості молоді з урахуванням необхідності соціального захисту й забезпечення соціального становлення молодих громадян, надання їм реальної можливості використовувати власний трудовий потенціал на благо розвитку України. Однією з проблем, що впливають на уповільнення соціально-економічного розвитку регіонів, є неадекватність діяльності відповідних державних закладів та установ щодо проведення професійної орієнтації молоді. Недостатньо якісна підготовка молоді до виходу на ринок праці викликає супутню проблему перекваліфікації й підвищення кваліфікації, вирішення якої в будь-якому разі вимагає додаткових фінансових витрат. Водночас недостатньо висока соціальна адаптація молоді до ринкових умов призводить до соціальної проблеми рекрутування й зміни роботи та професії.

Для підвищення ефективності взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства, розвитку партнерських відносин з ними доцільно активно використовувати такі форми взаємодії, як підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських молодіжних організацій, зокрема, студентських та інших. Насамперед, це стосується питання висвітлення в засобах масової інформації результатів досліджень прогнозних показників змін та тенденцій переорієнтованості економіки, унаслідок яких відбуватиметься переорієнтація попиту на вітчизняному ринку праці протягом найближчих 5–7 років.

Вочевидь, усталена практика державного замовлення на підготовку спеціалістів у різних сферах народного господарства останніми роками не виправдовує себе. Зокрема, вона не враховує глобалізаційних та інформаційно-технологічних тенденцій, які супроводжують розвиток сучасного суспільства. На нашу думку, найпопулярніші сьогодні професії юристів, економістів, маркетологів уже через 2–3 роки стануть менш престижними, тому втратять свої лідируючі позиції на освітньому ринку й популярність у новому суспільстві. Ефективність співпраці органів державної влади з молодіжними громадськими організаціями в рамках реалізації державної молодіжної політики залежить від того, наскільки збігатимуться ці інтереси.

Сучасна мережа молодіжних громадських організацій відзначається великою кількістю різнопланових за напрямами діяльності й політичними уподобаннями громадських молодіжних організацій. Дані Міністерства юстиції України свідчать, що молодіжні громадські організації демонструють останнім часом чи не найбільше зростання кількості.

Станом на 20.03.2009 р. в Харківській області було зареєстровано 135 молодіжних громадських організацій за різними напрямами їх діяльності. Нас, перш за все, цікавлять громадські організації, діяльність яких спрямована на захист інтересів молодих громадян. Однією з таких організацій є Харківська обласна молодіжна організація "Союз молодих підприємців", яка за загальною типологією громадських організацій належить до захисних. Слід зазначити, що в органах статистики, податковій інспекції статистичних даних щодо кількості організацій і підприємств у сфері молодіжного підприємництва як окремо виділеної категорії немає. Проте багато молодих людей займається підприємницькою діяльністю у сферах торгівлі, транспортних послуг, будівництва тощо.

У результаті аналізу діяльності Харківської обласної молодіжної організації "Союз молодих підприємців" можна зробити висновок, що процес удосконалення співпраці органів влади й цієї організації полягає в запровадженні нових форм їх взаємодії з метою створення сприятливих умов для розвитку та підтримки малого й середнього бізнесу та самозайнятості молоді. Особливо це стосується підприємців-початківців, які мали офіційний статус безробітного та закінчили навчання з підприємницької діяльності за допомогою місцевих служб зайнятості.

Розвиток підприємницької діяльності загалом в Україні та в її регіонах, зокрема в Харківській області, відбувається повільними темпами. Основними причинами такого негативного стану є: недосконала фінансово-кредитна політика, яка до того ж потерпає від наслідків економічної кризи 2008 р., податковий тягар, корупція, засилля перевіряючих та контрольних державних органів, бюрократизм, низька конкурентоспроможність вітчизняної продукції на споживчих ринках, неготовність молоді до ведення власної справи тощо.

Розвиток малого та середнього бізнесу стримує відсутність необхідних фінансових ресурсів. За результатами соціологічних опитувань 58% респондентів віком 14–35 вважають основною перешкодою започаткування власної підприємницької діяльності саме відсутність первинного капіталу та недоступність кредиту [2]. Це пояснюється тим, що більше ніж половина бюджетних асигнувань, які спрямовуються на розвиток малого бізнесу в Україні, витрачається не за призначенням. У країні відсутня ефективна система кредитування підприємців і проблема ця була посилена наслідками світової економічної кризи 2008 р.

На нашу думку, доцільно, незважаючи на несприятливу ситуацію в банківській сфері, запровадити механізм кредитування безробітних для відкриття власної справи із застосуванням можливостей державних банків та інших фінансових установ.

Основні суб'єктами такого механізму можуть бути:

- безробітні віком 18–35 років, які на добровільних засадах вирішили об'єднатися в одне підприємство для спільної підприємницької діяльності;
- обласний центр зайнятості;
- Харківська обласна молодіжна організація "Союз молодих підприємців";
- державний банк-кредитор.

Об'єднуючою ідеєю для визначених елементів механізмів може бути створення умов для залучення молоді в активну підприємницьку діяльність. У кожному окремому регіоні існує своя специфіка розвитку бізнес-структур і обмежена кількість молоді, здатної впровадити інноваційний проект з урахуванням його економічного обґрунтування. Тому, враховуючи потенціал Харківської обласної молодіжної організації "Союз молодих підприємців", вона спільно з обласним центром зайнятості й відповідною структурою обласної державної адміністрації, до повноважень якої входять функції щодо сприяння розвитку економіки регіону, можуть організовувати проведення регіонального молодіжного конкурсу бізнес-ідей, метою якого є залучення лідерів молодіжного середовища до підприємницької діяльності та підтримки підприємницьких ініціатив. Переможці конкурсу мають отримати переважне право на пільгове кредитування.

Сутність кредитування полягає в тому, що банк на основі власної програми підтримки та розвитку малого підприємництва серед молоді в регіоні надає молодому безробітному, який бажає займатися підприємницькою діяльністю, кредит на закупівлю необхідного обладнання. Завдатком виступає не майно безробітного, як в інших структурах, що надають кредити, а це саме обладнання.

Особа, яка виявляє бажання займатися підприємництвом, зобов'язується: дотримуватися всіх умов та правил, передбачених тристоронньою угодою; ефективно та відповідально використовувати надані можливості.

Обласний центр зайнятості бере на себе зобов'язання: звернутися з рекомендаційним листом до банка-кредитора щодо сприяння цьому безробітному в підприємницькій справі; проконтролювати підписання угоди безробітним та банком-кредитором щодо відповідності її чинному законодавству; сприяти укладанню спільної угоди безробітним, банком-кредитором та страховою компанією про підприємницький ризик та виконання обома сторонами всіх умов угоди.

Банк-кредитор, у свою чергу, зобов'язується: сприяти підтримці й розвитку підп-

риємницької діяльності безробітного шляхом надання кредиту на відкриття власної справи; підтримувати та розвивати партнерські відносини з обласним центром зайнятості й Харківською обласною молодіжною організацією "Союз молодих підприємців".

Описаний механізм, напевно, має свої недоліки, але при взаємній зацікавленості та відповідальності його застосування може дати позитивні результати.

IV. Висновки

Розгляд сучасного стану у відносинах владних інституцій та суб'єктів громадянського суспільства в реалізації державної політики працевлаштування молоді дає змогу зробити деякі висновки. Виявляється, що посилення молодіжної ініціативності можливо за умови підвищення рівня освіченості молодих громадян, наявності в них інформації щодо економічної ситуації у світі, країні та на ринку праці зокрема, удосконалення системи професійної орієнтації тощо. Лише за цієї умови посилиться взаємодовіра молоді й суспільства, активізується процес взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади, що, у свою чергу, призведе до перегляду концептуальних підходів щодо впровадження державної молодіжної політики, зокрема у сфері зайнятості молоді.

Література

1. Закон України "Про об'єднання громадян" від 16 червня 1992 р. № 2460-XII.
2. Молодь України на ринку праці : щоріч. доп. Президентові України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді (за підсумками 2006 р.) / Є.І. Бородін, М.О. Василенко, В.А. Головенько та ін. – К. : Крамар, 2007. – 200 с.
3. Call for Statements of Interest: Partner Organizations for the implementation of the CIVICUS Civil Society Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.civicus.org/new/media/CSI_Call_for_Statements_of_Interest_2008.doc.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.073

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Клепікова-Чижова Ю.В.
здобувач Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The author analyzes the reasons of distribution of offences of taxes; the different models of taxation are considered; principles and criteria of construction of the system of taxation, directed on the economy growing, and ways of perfection of tax policy in direction of counteraction of the state the crimes of taxes are formulated in the article.

Анотація

У статті проаналізовано причини поширення податкових правопорушень; розглянуто різні моделі оподаткування; сформульовано принципи та критерії побудови системи оподаткування, спрямованої на економічне зростання, і шляхи вдосконалення податкової політики в напрямі протидії державі податковим злочинам.

Ключові слова

Податкова політика, система оподаткування, економічне зростання, податкове правопорушення.

I. Вступ

Після відкриття вітчизняної економіки для іноземних товарів, капіталів і правил ділового обороту Україна фактично стала доступною й прозорою для транскордонної злочинності, значну частку якої становлять податкові злочини. Глобалізація світової економіки, розвиток системи електронної торгівлі створюють сприятливі умови для розвитку транскордонної фінансової й податкової злочинності та розширення сфери впливу транснаціональних корпорацій. Практика транскордонних злиттів і поглинань об'єктивно зумовлює послаблення контролю окремих держав над ситуацією у сфері податків.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми правового регулювання податкових відносин у системі державного управління.

III. Результати

Основні загрози, які містять у собі сучасні масштаби поширення податкової злочинності, виявляються у:

- перешкоджанні втіленню податковою системою фіскальної функції з таким суворим для всієї економічної системи країни наслідком, як зниження надходжень до бюджетів різних рівнів;
- блокуванні перерозподільчої функції податків, яке може призвести до зростання соціальної нерівності та соціального напруження;
- зниженні ефективності макроекономічного управління, аж до повного його спотворення в бік неадекватності;
- зниженні ефективності функціонування важливих інституцій держави;
- посиленні політичної та згодом економічної ізоляції держави як нестабільної й такої, що сприяє поширенню податкової злочинності.

Подальший розвиток таких негативних тенденцій в Україні загострюватиме проблему забезпечення податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та може призвести до колапсу економіки в цілому.

У наш час розмаїття та "витонченість" форм податкової злочинності роблять вкрай неефективним суто поліцейський підхід до процесу боротьби з нею. Проте, на жаль, Україна не може похизуватися наявністю узгодженої комплексної системи заходів подолання податкової злочинності. Про це також свідчить спрямування у бік суто поліцейських заходів пропозицій науковців, що стосуються зниження податкової злочинності. Справді, вказана тема найбільш популярна серед кримінологів, меншою мірою – серед економістів, та майже не розробляється науковцями в галузі державного управління.

Що стосується науки державного управління, то заходи протидії держави податковій злочинності випадають з поля зору більшості авторів, а навіть якщо згадуються

ними, то без урахування її причин, передумов та наслідків, які існують саме сьогодні, і яких не було ще, наприклад, наприкінці 90-х рр. XX ст.

На сьогодні діяльність інститутів державного управління недосконала, оскільки замість виконання своїх функцій сприяння соціально-економічному розвитку вона створює високі адміністративні бар'єри та спричинює розвиток корупційних явищ. Значна кількість ухилень від сплати податків, інших злочинів, при яких відбувається несплата податків (взаємодія з "конвертаційними центрами", контрабанда, незаконний обіг підакцизних товарів, незаконне відшкодування ПДВ) є тісно пов'язаними з корупцією й не могли б без неї набути такого широкого поширення.

Водночас найвагомішими причинами поширення в Україні податкової злочинності ми вважаємо:

- низьку конкурентоспроможність української економіки, яка виявляється: у збереженні її сировинної спрямованості, слабкості процесів галузевої диверсифікації, розвитку обробної промисловості, високих технологій і сучасного сектора послуг. У галузевій структурі української економіки незіставно мала питома вага інноваційних компаній порівняно з іншими розвинутими країнами. Незадовільною є динаміка розвитку малих підприємств, в Україні найменше серед країн Європи і СНД малих підприємств на 1 тис. мешканців, вони виробляють менше ніж 10% валового внутрішнього продукту [1], що в 4 рази нижче, ніж у високорозвинутих країнах;
- значні недолікі у правовому регулюванні податкових відносин, а саме:

а) недостатня розмежованість у режимі утримання податків і зборів, що нерідко призводить до практики введення додаткових податків під виглядом зборів. Наприклад, у грудні 2008 р. рішенням Верховної Ради України було збільшено розмір акцизного збору та транспортного податку в 2,5–10 разів, а також транспортний збір під час першої реєстрації автомобілів з об'ємом двигуна понад 2,2 л. У результаті спротиву і численних масових акцій протесту автомобілісти змусили прем'єр-міністра підписати законопроект про введення коефіцієнта транспортного збору залежно від віку автомобіля. При цьому повернення до ставок 2008 р. не відбулося. Аргументом такого рішення було лише посилання на необхідність отримати кошти на ремонт доріг, що ставить під сумнів легітимність упровадження вказаних зборів [2];

б) нечіткість визначення повноважень податкових органів потенційно створює можливість перетворення принципу юридичної нерівності суб'єктів податкових відносин на їх нерівність перед законом;

в) недостатність фінансування на потреби податкових органів обертається зацікавленістю цих органів в утриманні з платників податків максимальних штрафів, платежів (подарунків), не передбачених законодавством, при цьому вони не несуть жодної відповідальності за такі дії;

г) неврегульованість процесів застосування санкцій за податкові правопорушення має наслідком однакове покарання винних і невинних, що виявляється в поширенні практики застосування покарання, яке не відповідає характеру й рівню суспільної небезпеки податкового правопорушеня, а це, у свою чергу, призводить до випадків зловживання з боку податкових органів і не сприяє вихованню в суспільстві поваги до закону.

Додатковими детермінантами вчинення податкових правопорушень і злочинів є такі недоліки податкової системи: надмірний податковий тягар; відсутність дієвих податкових стимулів для прискорення соціально-економічного зростання країни, що відповідає потребам часу і світовим тенденціям розвитку; несправедливе оподаткування, при якому страждають виключно низькооплачувані громадяни; економічно й соціально невиправдані податкові пільги.

Потрібно зауважити, що у вітчизняній науковій літературі панує думка про те, що нинішня структура податкової системи України взагалі не адекватна ринковій економіці, оскільки переважна частина податків сплачується юридичними особами, тоді як у великій кількості країн з ринковою економікою основними платниками податків виступають фізичні особи. І це пов'язано з тим, що принципова модель податкової системи України формувалась на базі структури доходів господарюючих суб'єктів, яка складалася в рамках економіки командно-адміністративного типу.

Однак, незалежно від того, на який бік дозволять пристати аргументи того чи іншого напряму мислення, зрозуміло одне: в Україні не здійснено глибокого аналізу фінансових зв'язків в економіці та оцінювання реальних потреб держави у фінансових ресурсах, пов'язаних з виконанням нею державницьких функцій.

Як результат – податкова політика реалізується під впливом великої кількості суперечливих і не завжди взаємопов'язаних заходів, що, з одного боку, спрямовані на утримання дохідної бази бюджету на прийнятному рівні, а з іншого – формують пільгові режими оподаткування для окремих галузей і груп підприємств.

На сучасному етапі держава приділяє недостатньо уваги економічній суті податків, яка викристалізовується особливо чітко в

умовах сучасних інтеграційних процесів у світогосподарських зв'язках і полягає в посиленні впливу податків на темпи й пропорції економічного розвитку.

Реформи, що здійснюються в податковій сфері, не завжди приводять до очікуваних макроекономічних результатів через відсутність чіткого уявлення про наслідки прийняття тих чи інших податкових рішень. Важливо враховувати, що будь-які помилки та недопрацювання при прийнятті податкових змін призводять не тільки до падіння рівня доходів держави, а й болісно позначаються на добробуті всіх громадян. Саме тому політика у сфері оподаткування повинна вирізнятись продуманістю, глибоким осмисленням і розумінням наслідків запроваджуваних змін.

З огляду на важливість і вагомість наслідків податкової політики на рівень добробуту та стабільності в державі, на нашу думку, насамперед, потрібно здійснити невідкладні кроки в напрямі:

- більш повного врахування об'єктивно існуючих факторів (соціальних, історичних, економічних та інших) у процесі законотворчої та правозастосовчої практики в податковій сфері;
- переорієнтації функцій податкової системи з фіскальної на стимулювальну, що дало б змогу без шкоди для економіки повною мірою використовувати податкові важелі державного регулювання, створюючи передумови для економічного зростання й надходження інвестицій у виробничу сферу.

Разом з тим, аналізуючи публікації, присвячені проблемам оподаткування в Україні, зокрема праці М.Я. Азарова, О.М. Ковалюка, С.Л. Лондаря, слід зауважити, що дослідження і пропозиції в частині реформування податкової системи України здебільшого стосуються законодавчого поля. На нашу думку, незначна увага приділена таким двом не менш важливим складовим цієї системи, як:

1) принципи та критерії побудови системи оподаткування;

2) відносини між платниками податків і контрольними органами.

Адже принципи оподаткування є підґрунтям для побудови податкової системи, а їх втілення неможливе без чітких правил поведінки всіх учасників податкового процесу.

З огляду на значущість і ймовірний великий постреформний ефект будь-яких змін в оподаткуванні вважаємо за необхідне докладніше зупинитись на теоретичних проблемах розроблення конкретних правил оподаткування, оскільки поглиблене дослідження природи явища дасть змогу максимально адекватно оперувати обраним податковим інструментарієм.

У світовій економічній літературі цій проблематиці приділяється значна увага. Податки виступають у ролі інструментів податкової політики держави, спрямованої на досягнення основних цілей, які природним способом розподіляються на дві основні групи: ефективність і соціальна справедливість.

Особливо наголошується на двох різних напрямах рекомендацій щодо використання прямих і непрямих податків [3]. Більшість авторів радить утримувати певний баланс при їх застосуванні.

Зіставлення процесів еволюції систем прямого й непрямого оподаткування в розвинутих європейських країнах, зокрема у Великобританії та Нідерландах, показало наявність тісного зв'язку між двома пріоритетними напрямами податкової політики: трансформацією податкових методів стимулювання інвестиційної активності підприємств і послідовним розширенням сфери дії та зростанням значущості непрямих податків.

Прямі податки безпосередньо застосовуються до конкретних, індивідуальних обставин фізичних та юридичних осіб. Зв'язок з такими обставинами для непрямих податків здійснюється через різні типи видатків різноманітних платників податків. При цьому відзначається високий рівень відповідності прямих податків принципу справедливості. Наприклад, для класичних прямих податків, таких як податок на прибуток, обсяг сплат збільшується зі зростанням доходів (прибутку), що відповідає принципу рівності по вертикалі, який передбачає відповідність диференціації податкових зобов'язань відмінностям в економічному становищі платників податку.

Водночас відзначається перевага непрямих податків з позиції економічної ефективності: у цьому разі меншими є соціальні витрати, втрати добробуту, пов'язані зі спотворювальною дією податків, що, можливо, пояснюється їх меншою очевидністю для платників податків.

Інші автори наголошують на перевагах прямих податків відносно досягнення цілей стосовно обидвох груп. У межах такого підходу використання акцизів, у принципі, видається небажаним. Однак вони допустимі на ранній стадії розвитку податкової системи країни, якщо високий рівень витрат ускладнює збирання прямих податків. З огляду на це значна частка непрямих податків у державних доходах країн, що розвиваються, пояснюється саме стадією становлення нормальної податкової системи.

Розглядаючи варіанти податкової системи, потрібно враховувати як безпосередній ефект, спричинений конкретними податками, так і загальний економічний результат, що виявляється в межах аналізу загальної рівноваги. Так, спроби збільшення податко-

вих доходів за рахунок підвищення ставки податку для зростання обсягу фінансування суспільних благ з опорою на принцип соціальної справедливості можуть спричинити збільшення заробітної плати менеджерів та доходів професіоналів. Подібне явище відбувалося в 1970-х рр. у Великобританії. В схожих ситуаціях утворюється своєрідне "підтягування" до податків, які видаються оптимальними в поточних умовах.

Якщо здійснюється податкова реформа, яка знижує ділову ініціативу кваліфікованих працівників, то вона сприяє скороченню інвестицій у відповідні види виробництва товарів і послуг. У довгостроковому періоді це може призвести до зменшення продуктивності праці некваліфікованих працівників, а значить, і до зниження ставок їх заробітної плати. Тому, щоб обрати один з можливих підходів до реформування податкової системи, доцільно проаналізувати ситуацію з позиції теорії оптимального оподаткування. У межах моделі, за якою вважається, що здібності індивідів є однаковими, послаблюється значущість принципу справедливості, тому прямі податки, такі як лінійний прибутковий податок з нульовою сумою вирахування з бази оподаткування, кращі, ніж непрямі податки, оскільки за таких умов саме вони забезпечують мінімізацію втрат суспільства. Продемонстрований приклад – це випадок оптимізації за типом "перший ліпший", проте при зміні економічного контексту може знадобитися модифікація такого підходу.

При розгляді більш реалістичної моделі, що враховує особливості індивідів (за здатністю до праці й ставками заробітної плати), для збільшення державних доходів слід використовувати індивідуальні прибуткові податки, що відповідатиме реалізації принципу ефективності оподаткування. Водночас для досягнення справедливості необхідно використовувати акцизи при вищих ставках податків на товари, які споживаються переважно заможними прошарками населення (наприклад, предмети розкоші).

У моделі, яка передбачає незначну відокремленість праці від інших товарів, рекомендуються так звані нелінійні податкі, яким притаманна зміна граничних ставок податку за умови зростання відповідного показника, що описує базу оподаткування (наприклад, прогресивний прибутковий податок). Застосування подібних рекомендацій передбачає використання виключно прямих податків. Знову ж таки в реальному житті умови слабкої відокремленості (сепарабельності) можуть не виконуватись. Тому слід зважати на те, що наведені рекомендації враховують лише ефективність та вертикальну справедливість як критерії оптимальності оподаткування.

Ширший підхід передбачає застосування ще й інших принципів. Зокрема, з погляду органів влади одним з важливих принципів є спрощення податкового адміністрування. Відтак, однією з вимог до податкової системи може бути мінімізація витрат на попереднє оцінювання податкової бази й збору податків.

Слід згадати про той факт, що зазвичай у моделях, які використовуються для теоретичного аналізу в рамках концепції оптимального оподаткування, не враховуються витрати на управління податковою системою, проте вони суттєво впливають на вибір оптимального виду й ставки податку.

Як правило, реальні податкові системи належать до змішаного типу, представленого різними типами податків. Тому при їх аналізі потрібно також враховувати відносні адміністративні витрати, пов'язані з різноманітними видами податків.

З позиції широких верств населення може бути сформульований принцип чесності податкової системи, який суперечить критерію економічної ефективності. При цьому слід зазначити, що теорія часто віддаляється від питань практичної політики, які, власне, і створюють особливі труднощі для впровадження оптимальних податків. Наприклад, потрібно враховувати витрати, пов'язані із заповненням податкових документів, у цьому разі постає питання щодо чесності системи (у межах групи критеріїв оцінювання соціальної справедливості). Так, необхідним є проведення аналізу таких витрат для різних верств платників податків. Крім того, широке коло платників податків зацікавлено в тому, щоб система оподаткування задовольняла принцип простоти. Він може бути додатковим аргументом проти домінування непрямих податків чи нелінійних оптимальних податків.

Багато авторів наполягають на тому, що теорія оптимального оподаткування проходить лише етап становлення, тому досить складно сприймати пропоновані нею варіанти податкової системи як рекомендації для реальної податкової політики.

Проте практична цінність таких теоретичних розробок полягає в тому, щоб змусити політиків більш чітко осмислювати ті економічні поняття (на зразок граничної соціальної корисності доходу тощо), які є вагомими з погляду формування раціональної податкової політики.

Діюча податкова система майже не виконує своєї стимулювальної функції. Свідченням цього є низька ефективність галузевих податкових пільг. Не сприяє виконанню регуляторної функції податкової системи також обмеженість диференціації ставок базових податків і несистемність проведених ринкових реформ.

IV. Висновки

Сьогодні вже доведено, що податкова політика, яка проводилась в Україні протягом 1990-х рр. та на початку 2000-х рр., виявилася неефективною. Через зниження бюджетних витрат (особливо інвестиційних) на розвиток галузей економіки загострились деякі структурні проблеми, які не можуть бути розв'язані без активного державного втручання. Усе це свідчить про те, що для подолання негативних явищ в оподаткуванні потрібно: вдосконалювати систему оподаткування в цілому; коригувати окремі податки в напрямі їх підпорядкування інтересам економічного зростання.

Проблематика боротьби з податковою злочинністю повинна враховуватись на державному рівні: як при створенні ключовими владними структурами стратегічних програм розвитку держави, так і на рівні функціонування окремих державних інституцій.

Література

1. Климовицька Г.Ю. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління розвитком малого підприємства в регіоні : автореф. дисертації канд. екон. наук : 08.02.03 / Г.Ю. Климовицька ; Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. – Х., 2006. – 19 с.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ogo.rv.ua/articles/view/2009-03-12/16415.html.
3. Аткинсон Э. Лекции по экономической теории государственного сектора / Э. Аткинсон, Д. Стиглиц. – М. : Аспект-Пресс, 1995. – 324 с.

УДК 352.9:323.2

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Монаєнко А.О.
кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

Modern state of the legislative providing development of the local self-government, institute of the rural, settlement, city heads, main problems of organs of the local self-government activity are identified in the article.

Анотація

У статті розглянуто сучасний стан розвитку законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, інститут сільського, селищного, міського голови, основні проблеми в діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, компетенція, комунальне майно, управління, надання послуг, місцевий референдум, територіальна громада.

I. Вступ

Відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності об'єктивно вимагають пошуку такої системи організації влади на місцях, яка б, з одного боку, відповідала національним традиціям, а з іншого – сучасним світовим вимогам, була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання його добробуту.

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво гальмується через вплив значної кількості об'єктивних і суб'єктивних чинників політичного, правового, економічного та психологічного характеру. Насамперед, це відсутність дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити законодавче забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

III. Результати

Вирішення проблем становлення та розвитку місцевого самоврядування знайшли відображення у працях як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Розробкою загальних засад демократичного устрою суспільства займаються В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Б. Гурне, Н. Нижник, Г. Одинцова, В. Цвєтков та ін. Більш детально питання функціонування та розвитку місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Бабаєва, М. Баймуратова, Р. Драго, В. Кампо, В. Куйбіди, В. Погорілка та ін. Організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур досліджують В. Кравченко, О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, М. Підмогильний, В. Борденюк, А. Заєць, О. Карлов, А. Коваленко, А. Крусян, О. Лебединська, О. Фрицький, Ю. Куц, Н. Миронова, А. Тамм, М. Пітцик, В. Тацій та ін.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні становлять норми Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування.

Разом з Конституцією України систему нормативно-правових актів, що регламентують діяльність місцевого самоврядування в Україні, становлять закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування й акти, прийняті на місцевих референдумах.

Ця система нормативно-правових актів будується на принципах жорсткої ієрархії, що передбачає:

1) верховенство норм Конституції України – норми всіх інших актів не можуть суперечити конституційним нормам, вони мають бути спрямовані на деталізацію і конкретизацію положень конституційних норм;

2) вищу юридичну силу норм законів України, насамперед Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", відносно підзаконних актів – указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування;

3) відповідність актів місцевого самоврядування – актів місцевих референдумів та актів органів місцевого самоврядування положенням всіх нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в рамках їх компетенції.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та фінансування питання місцевого самоврядування, особливе місце займає Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., який є базовим законом із цих питань. На підставі цього Закону були розроблені законопроекти та прийняті закони, в яких регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування, наприклад: закони України "Про вибори місцевих рад та сільських, селищних, міських голів", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про органи самоорганізації населення", "Про муніципальну міліцію", "Про місцеві референдуми", Бюджетний кодекс України, Земельний кодекс України тощо. Необхідність прийняття зазначених законів прямо передбачена в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" або випливає з його прикінцевих та перехідних положень.

Дамо характеристику змісту основних положень Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", його концепції та особливостей.

Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1, с. 6], система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну і міську ради;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування є складовою управління суспільством. На відміну від місцевого управління, місцеве самоврядування є діяльністю, спрямованою на забезпечення потреб та інтересів місцевого населення. У політичному аспекті місцеве самоврядування розглядається як інститут парламентського режиму, специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від держави, так і від об'єднань громадян.

Нормативне регулювання організації та діяльності місцевого самоврядування здійснюється внутрішнім правом кожної держави, а також відповідними актами міжнародного рівня, зокрема Європейською хартією місцевого самоврядування, котру від імені України 6 листопада 1996 р. було підписано в м. Страсбург (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р.). Після цього вона стала частиною національного законодавства України [2]. Положення Хартії на території України мають таку саму обов'язкову юридичну силу, як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акта України. Метою Європейської хартії місцевого самоврядування є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

За своєю природою місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної влади тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка представляє загальнодержавні інтереси. Крім того, місцеве самоврядування відрізняється від влади об'єднань громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів, а також від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерними рисами є демократизм, що знаходить своє відображення у виборності органів місцевого самоврядування; децентралізація системи.

Також законодавчо закріплені самостійність територіальних колективів у вирішенні питань місцевого значення; гарантованість місцевого самоврядування в рамках Конституції України; піднаглядність і підконтрольність.

У Законі вдалося розв'язати деякі суперечності, які, на жаль, наявні в Конституції, визначити механізми реалізації конституційних положень щодо організації та функціонування місцевого самоврядування, а також взаємовідносин його органів та посадових осіб усіх рівнів з місцевими органами виконавчої влади. Виписано норми, що містять основні засади організації та діяльності самоврядування, форми його реалізації населенням, систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх обрання й організації діяльності, повноваження, гарантії і відповідальність.

Закон визначає головним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень територіальну громаду села, селища, міста, тобто жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах відповідних населених пунктів, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Закон уперше закріплює ряд нових у практиці діяльності органів місцевого самоврядування форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування. Члени територіальної громади наділяються правом в порядку місцевої ініціативи виносити на розгляд відповідної ради будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування. Громада має права заслуховувати органи і посадових осіб місцевого самоврядування на громадських слуханнях, порушувати будь-які проблеми та вносити пропозиції щодо питань, які належать до відання місцевого самоврядування.

Крім того, ради різних рівнів наділяють територіальну громаду з ініціативи її членів правом організовувати органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власних компетенцій, фінансів, майна.

Закон уточнив і розв'язав деякі суперечливі конституційні положення, що стосуються системи й статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, як на первинному, так і на його районному й обласному рівнях. Конституція, як відомо, визнає територіальною громадою також жителів районів у містах та наділяє їх правами суб'єкта комунальної власності. Закон конкретизує положення Конституції щодо статусу виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад. Проведено ідею, згідно з якою виконавчими органами рад мають бути їх виконавчі комітети як колегіальні органи, відділи, управління та інші створювані цими радами виконавчі органи.

Закон передбачає норму, відповідно до якої в сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням громади або сільської ради виконавчий орган ради може не утворюватися. В цьому випадку його функції (крім розпорядження земельними і природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

У системі місцевого самоврядування з'явилася нова посадова особа – сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою шляхом загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки і здійснює свої повноваження на постійній основі. За правовим статусом він, відповідно до Конституції, є головною посадовою особою територіальної громади, очолює виконавчі органи відповідної ради та веде її засідання.

Закон передбачає на рівні сільської, селищної, міської ради ще й таку посадову особу місцевого самоврядування, як секретар ради, який обирається з числа її депутатів за поданням голови. Введення цієї посадової особи визначено статусом сільського, селищного, міського голови, який вже не є головою відповідної ради, та необхідністю здійснення функцій, пов'язаних із забезпеченням організації роботи ради, її постійних комісій, сприяння роботі депутатів.

Тепер щодо характеристики статусу, порядку формування, повноважень та організації діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, якими є сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради.

Сільські, селищні, міські, районні у містах ради, згідно з Конституцією, представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Для цього вони наділяються певними повноваженнями. Причому їх обсяг дещо розширено за рахунок повноважень районних і обласних рад, які вони здійснювали за попереднім законом. Визначено повноваження, які ради всіх рівнів мають здійснювати виключно на своїх пленарних засіданнях. Що ж до повноважень виконавчих органів рад, то вони розмежовані як за окремими галузями і сферами їх діяльності, так і за радами. Повноваження поділяються, у свою чергу, на власні (самоврядні), які виконкоми здійснюють самостійно й під свою відповідальність, і на так звані делеговані (повноваження органів виконавчої влади), у здійсненні яких виконкоми є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Окремою главою Закону виписано статус і повноваження районних та обласних рад, які, відповідно до Конституції, є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Розглянемо природу, характер і обсяг повноважень, якими Закон наділяє районні й обласні ради. Це органи регіонального рівня, що безпосередньо впливають на характер їх основних функцій і повноважень. Адже саме тут постають такі питання місцевого значення, вирішення яких неможливе на рівні окремої громади села, селища і міста і його органів. Досить зазначити, що інфраструктура, покликана забезпечувати нормальну життєдіяльність, скажімо, сільських населених пунктів, нині зосереджена в районах та їх центрах, а окремі її об'єкти – навіть в обласних центрах.

Повноваження районних і обласних рад виписані у ст. 43 і 44 Закону. Вони поділяються на дві групи: питання, які ради вирішують виключно на своїх пленарних засіданнях; повноваження, що делегуються ними відповідним місцевим державним адміністраціям через відсутність у цих радах своїх виконавчих органів.

Можна по-різному оцінювати ці повноваження. Проте зроблено максимально можливе в межах Конституції України, щоб районні та обласні ради мали змогу представляти спільні інтереси територіальних громад, зокрема:

- шляхом управління тими об'єктами комунальної власності, що належать до спільної власності територіальних громад району, області і покликані задовольняти їхні спільні потреби;
- шляхом об'єднання зусиль територіальних громад сіл, селищ, міст при проведенні ними спільних заходів у межах району, області з метою задоволення своїх потреб і забезпечення комплексного розвитку відповідного регіону в цілому. Важливою формою такої об'єднавчої, координаційної діяльності районних та обласних рад є затвердження ними програм соціально-економічного і культурного розвитку областей та районів, залучення на договірних засадах з місцевих бюджетів коштів для виконання спільних програм, а також окремих проектів;
- шляхом справедливого перерозподілу між територіальними громадами сіл, селищ, міст коштів, виділених з державного бюджету, для збалансування місцевих бюджетів, вирівнювання фінансових можливостей територіальних громад;
- шляхом представництва інтересів системи місцевого самоврядування відповідного району, області у відносинах з центральними та місцевими органами державної влади, зокрема відповідними місцевими державними адміністраціями.

Основна особливість їх статусу полягає у відсутності в цих рад своїх виконавчих органів, їх функції мають здійснювати місцеві державні адміністрації. Обсяг цих функцій, крім тих, що безпосередньо визначені ст. 119 Конституції, закріплюється рішенням відповідної ради згідно зі ст. 44 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм обласними і районними радами. Як відомо, обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає відповідне рішення аж до відставки голови державної адміністрації. При цьому в разі висловлення недовіри голові адміністрації двома третинами депутатів від загального складу відповідної ради відставка є обов'язковою.

Закон розвиває і конкретизує конституційні засади матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, закріплює самостійність місцевих бюджетів, принципи їх формування. Слід зазначити, що він не містить переліку конкретних джерел формування місцевих бюджетів.

Принципово важливим є положення Закону про те, що доходи місцевих бюджетів, згідно із Законом, мають формуватися за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Окремо виділяються доходи, необхідні для виконання власних повноважень і наданих законом повноважень органів виконавчої влади.

Передбачено норми, згідно з якими держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, гарантує органам самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановлених законом.

Певні особливості мають районні й обласні бюджети. Вони формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм.

Оскільки районні й обласні ради не мають власних виконавчих органів, складання і виконання відповідних бюджетів здійснюється місцевими державними адміністраціями. Ради ж затверджують бюджети, вносять до них відповідні зміни, контролюють хід виконання місцевих бюджетів, здійснюють функції з їх вирівнювання.

Закон визначає поняття й правовий режим комунальної власності територіальних громад, перелік майна, що може перебувати у комунальній власності, повноваження органів місцевого самоврядування, які від імені територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, а також функції управління об'єктами їх спільної власності, що їх здійснюють районні й обласні ради.

У прикінцевих та перехідних положеннях Закону зроблено, на наш погляд, важливий крок у вирішенні проблем, пов'язаних з комунальною власністю. Визначено, зокрема, що майно, яке до прийняття Конституції України у встановленому законодавством порядку передане державою до комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць та набуте ними на інших законних підставах, є комунальною власністю відповідних територіальних громад. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, є спільною власністю територіальних громад, управління яким, відповідно до ст. 143 Конституції, здійснюють районні й обласні ради.

Слід враховувати, що це право належить до їх виключної компетенції, а отже, не може бути делеговане відповідним місцевим державним адміністраціям, бо це вже не є державною власністю.

Правовий режим комунальної власності, в тому числі спільної власності територіальних громад, має визначатися окремим законом про комунальну власність.

Сьогодні можна стверджувати, що Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" є першим кроком у створенні правової основи для становлення і розвитку місцевого самоврядування в нашій державі.

Визначаючи природу місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплюють принципи його правової, організаційної та фінансової самостійності на засадах Хартії місцевого самоврядування, вирішуючи проблему інтеграції для загальновизнаних цінностей.

До системи місцевого самоврядування входять районні в місті ради (у разі їх створення). Складність організації влади в містах з районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами його складових. Витоки такого конфлікту закладено положеннями законодавчих актів радянського періоду. Зокрема, Закон УРСР "Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Української РСР" від 15.07.1971 р. фактично ототожнив повноваження міської ради та районних у місті рад [3]. З 1990-х рр. розпочався процес формування нового конституційного законодавства про ради, проте, впроваджуючи інститут місцевого самоврядування в Україні, законодавчо не розв'язувались проблеми, пов'язані з функціонуванням районів у містах. До основних проблем районних рад у містах та їх виконавчих комітетів сьогодні можна віднести:

- визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах на певний термін, що суперечить п. 4 ст. 41 Закону України "Про місцеве самоврядування";
- зміна міською радою без згоди відповідної районної в місті ради протягом скликання обсягу повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів;
- відсутність необхідних законодавчих підстав і важелів впливу на процес управління майном, що знаходиться в комунальній власності територіальної громади міста, районна у місті рада та її виконавчий комітет;
- невизначеність складу доходів та видатків бюджетів районів у місті на період скликання ради (змінюється кожного року);
- неузгодженість виділення, продаж, передача землі в оренду з районною радою, органами самоорганізації населення. А від цього, передусім страждає соціально-культурна сфера конкретної території. Законодавчо не визначено правові умови, за яких має використовуватися спільне майно територіальних громад.

В Україні існує 25 міст з районним поділом. Свого часу в Законі УРСР "Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Української РСР" [3] від 15.07.1971 р. були уніфіковані повноваження міських і районних рад. Це також зафіксовано у законах незалежної України "Про місцеві ради і регіональне самоврядування" 1992 р. і "Про формування місцевих органів влади в Україні" 1994 р. Лише в останній редакції чинного Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] йдеться, що рішення про утворення районних рад у містах з районним поділом приймається територіальною громадою міста або міською радою. Стаття

5 чинного Закону України констатує, що районні в місті ради, у свою чергу, утворюють власні виконавчі органи й обирають голову ради, що є водночас головою виконавчого комітету. Стаття 41 визначає особливості повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів.

Районні у містах ради та їх виконавчі органи здійснюють управління рухомим і нерухомим майном та іншими об'єктами, що належать до комунальної власності територіальних громад районів у містах, формують, затверджують і виконують відповідні бюджети і контролюють їх виконання, а також здійснюють інші повноваження, що передбачені законом, у межах і обсягах, визначених міськими радами. Причому ці обсяги і межі повноважень міські ради визначають за узгодженням з районними в містах радами, враховуючи загальнодержавні інтереси і колективні потреби територіальних громад районів у містах. Водночас ст. 16 Закону закріплює можливості міських рад щодо права управління майном і фінансовими ресурсами, що є у власності територіальної громади району в місті. Таке рішення може бути прийнятим на місцевому референдумі відповідних районних у містах громад. Навіть за негативних результатів референдуму, за умов, якщо територіальна громада міста або міська рада не прийняли рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у містах, міська рада спроможна здійснювати управління майновими і фінансовими ресурсами.

Статути територіальних громад великих міст України питання розподілу повноважень між міською і районною радами розглядають фрагментарно. Зокрема, Статут територіальної громади Харкова вказує, що районні ради (у разі їх створення) та їх виконавчі органи беруть участь у здійсненні міського самоврядування, самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджет районів у місті, а територіальні громади є суб'єктами права комунальної власності районів у місті [4].

Формуючи структуру своїх виконавчих органів, ради беруть до уваги Постанову Кабінету Міністрів України "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" № 1349, прийняту в березні 1997 р. Цим документом рекомендовано міським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчих органів міських і районних у місті рад щодо загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів дотримуватись типових штатів згідно з класифікацією посад в органах місцевого самоврядування. Цим документом визначено типові штати апарату міських (крім м. Севастополь) рад, їх виконавчих комітетів залежно від кількості населення міста (розрізняють міста з кількістю мешканців понад 1 млн осіб та міста з кількістю населення понад 15 тис. та близько 15 тис. жителів). Крім того, передбачається класифікація міст за оплатою праці штатних одиниць. Виділяють чотири групи. Прийняття таких актів не завжди йде на користь розвиткові місцевого самоврядування та пошуку його нових організаційних форм.

IV. Висновки

Сучасний стан законодавчого забезпечення функціонування місцевого самоврядування сформовано під впливом першої хвилі законодавчих ініціатив, пов'язаних із здобуттям Україною незалежності. Вимоги сьогодення пов'язані із подальшим розвитком правового забезпечення демократичної децентралізації в Україні, яка реалізується через місцеве самоврядування. Визначення нової філософії реформи управління в державі, спрямованої на посилення нижчої ланки, де людина зустрічається з державою, вимагає адекватної реакції з боку законодавства.

Чинне законодавство щодо місцевого самоврядування потребує термінового перегляду. Найголовнішою проблемою на сьогодні є концентрація повноважень і ресурсів у центрі та повний дефіцит на місцях. Реформа управління має бути спрямована на вирішення проблем територіального громади. У зв'язку із цим актуальним є питання забезпечення рівних прав та свобод людини і громадянина – і в сільській місцевості, і у великому місті.

Література

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97 – ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" від 15.07.1997 р. №452/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
3. Законы Украинской ССР об областном, районном, городском, районном в городе, поселковом, сельском Советах народных депутатов Украинской ССР. – К. : Политиздат Украины, 1987. – 237 с.
4. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування: світовий досвід і Україна / В. Наконечний // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 84–93.

УДК 35.075.5

ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Попов Р.А.
завідувач протокольно-організаційного відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України

Annotation

In this article are researched the main problems of the forming, activity of the Antimonopoly committee of Ukraine and traits wich are typical for the responsibility for the violation of the competitive legislation.

Анотація

У статті висвітлено основні проблеми формування Антимонопольного комітету України і його діяльності, розкрито риси відповідальності за порушення антимонопольного законодавства.

Ключові слова

Законодавство, повноваження, контроль, діяльність, відповідальність, порушення, регулювання.

I. Вступ

У сучасних умовах реформування та становлення системи державного управління питання діяльності органів виконавчої влади досить часто нагадує про своє першочергове значення. Виявом цього є досить низька ефективність діяльності органів державної влади, адже чинна нормативна база подекуди не відповідає вимогам сьогодення, зокрема щодо відкритості, індивідуальної відповідальності тощо. Особливо гостро ця невідповідність простежується в діяльності Антимонопольного комітету України - центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є регулювання економічних процесів держави.

У статті робиться спроба дослідити основні проблеми діяльності Антимонопольного комітету України та відповідальності за порушення антимонопольного законодавства.

Проблемі антимонопольного законодавства приділяли увагу Б.В. Волженкін, О.О. Дудоров, В.К. Мамутов, Н.Н. Саніахметова та інші вчені. Водночас сучасна ринкова економіка ставить дедалі більше запитань, які потребують детального вивчення на теретичному рівні та практичного вирішення. Найбільш болючим, на нашу думку, є питання щодо призначення на посаду та звільнення з посади Голови Антимонопольного комітету України, а також відповідальність за порушення антимонопольного законодавства.

II. Постановка завдання

Мета статті – вивчення структури діяльності Антимонопольного комітету та відповідальності за порушення антимонопольного законодавства, вироблення рекомендацій щодо його вдосконалення. Відповідно, завдання статті:

- визначити права, обов'язки та завдання Антимонопольного комітету України, порядок призначення на посаду керівника цього органу відповідно до чинного законодавства;
- з'ясувати міру відповідальності за порушення антимонопольного законодавства та виявити його слабкі моменти;
- запропонувати можливі зміни до законодавчих актів.

III. Результати

Відповідно до ст. 42 Конституції України, держава забезпечує захист конкуренції в підприємницькій діяльності [1]. Державна політика у сфері регулювання монополізму в підприємницькій діяльності, здійснення заходів щодо демонополізації економіки, фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, консультативної та іншої підтримки підприємців, які сприяють розвитку конкуренції, здійснюються уповноваженими на це органами влади й управління. З метою забезпечення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства, захисту інтересів підприємців та споживачів від його порушень утворено спеціальний державний орган – Антимонопольний комітет України, до складу якого входять Голова та десять державних уповноважених Верховною Радою України. У своїй діяльності комітет підзвітний Верховній Раді і підпорядкований Кабінету Міністрів України [3]. Систему органів Антимонопольного комітету України становлять Антимонопольний комітет та утворені ним територіальні відділення в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві й Севастополі. Правове становище Антимонопольного комітету України визначено Законом України "Про Антимонопольний комітет України" [3], а його процесуальна діяльність щодо розгляду справ регламентується Тимчасовими правилами

розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України [7].

Основними завданнями Антимонопольного комітету України є:

- здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства;
- захист законних інтересів підприємців та споживачів шляхом застосування заходів щодо запобігання порушенням антимонопольного законодавства і їх припинення, накладання стягнень за порушення антимонопольного законодавства в межах своїх повноважень;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції в усіх сферах економіки [3].

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, Антимонопольний комітет України має право:

- визначати монопольне становище підприємців на ринку;
- давати підприємцям обов'язкові для виконання розпорядження про припинення порушень антимонопольного законодавства та про відновлення початкового становища;
- давати органам управління обов'язкові для виконання розпорядження про припинення порушень і укладання ними угод, що суперечать антимонопольному законодавству;
- здійснювати контроль за дотриманням антимонопольних вимог при створенні, реорганізації або ліквідації монопольних утворень, а також при придбанні часток (паїв, акцій), що можуть призвести до монопольного становища підприємців на ринку;
- вносити до відповідних органів влади й управління пропозиції щодо скасування ліцензій, припинення операцій зовнішньоекономічної діяльності підприємців у разі порушення ними антимонопольного законодавства;
- приймати розпорядження про накладання штрафів;
- звертатися до суду чи арбітражного суду з позовами (заявами) у зв'язку з порушеннями антимонопольного законодавства, у тому числі про визнання недійсними актів державних органів та припинення ними дій, що обмежують конкуренцію, в разі невиконання ними у встановлені строки розпорядження Антимонопольного комітету, відшкодування збитків, заподіяних порушенням антимонопольного законодавства, вилучення прибутку, незаконно одержаного суб'єктами підприємницької діяльності в результаті порушення антимонопольного законодавства, з інших підстав, передбачених чинним законодавством, а також надсилати до суду протоколи про адміністративні порушення для накладання штрафів на посадових осіб відповідно до чинного законодавства;
- давати рекомендації державним органам щодо проведення заходів, спрямованих на розвиток підприємництва й конкуренції;
- здійснювати дії з метою контролю за дотриманням антимонопольного законодавства [3; 7].

Для реалізації завдань та обов'язків, покладених на Антимонопольний комітет України, в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві й Севастополі утворюються територіальні відділення Антимонопольного комітету України, повноваження яких визначаються Комітетом у межах його компетенції. У разі необхідності територіальні відділення можуть утворюватися в інших адміністративно-територіальних одиницях. Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 23 лютого 2001 р. № 32-р із змінами [8].

Існують певні питання щодо порядку призначення керівника цього органу. Так, голова Антимонопольного комітету призначається Президентом України за згодою Верховної Ради України строком на 7 років. Як позитив необхідно відзначити, що термін перебування на посаді голови Антимонопольного комітету не пов'язаний зі строком повноважень Президента і є достатнім для набуття необхідного фахового рівня. Поряд з цим, відповідно до Конституції України, Президент України обирається строком на 5 років, тому є велика ймовірність того, що новообраний Президент захоче бачити на цій посаді особу з власної команди. Через свою недосконалість чинне законодавство не може гарантувати голові Антимонопольного комітету перебування на посаді впродовж семи років. На думку сучасного українського науковця Н. Армаш, необхідно або взагалі не встановлювати граничний строк перебування на зазначеній посаді (як щодо звичайного державного службовця), або ж встановити йому строк перебування на посаді, що відповідає повноваженням Президента України [9, с. 98]. На наш погляд, відповідно до статусу Антимонопольного комітету як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом доцільно взагалі не встановлювати строки перебування на посаді Голови Антимонопольного комітету України.

Отже, необхідно внести зміни до чинного законодавства України щодо діяльності Антимонопольного комітету України в частині призначення на посаду та звільнення з посади голови Антимонопольного комітету України.

Наступним досить важливим, але, на нашу думку, таким, що потребує вдосконалення, є питання відповідальності за порушення антимонопольного законодавства, які розкриті в Законі України "Про захист економічної конкуренції" [5], в окремих статтях Закону України "Про Антимонопольний комітет України" [3].

Виходячи з положень про юридичну відповідальність та спираючись на зміст актів антимонопольного законодавства, можна виділити такі види санкцій, що застосовуються за порушення антимонопольного законодавства до суб'єктів підприємницької діяльності:

- майнова відповідальність як санкція за порушення антимонопольного законодавства (у тому числі за зловживання монопольним становищем на ринку, укладання неправомірних угод між підприємцями, дискримінацію підприємців органами влади й управління, недобросовісну конкуренцію) передбачена ст. 52 Закону України "Про захист економічної конкуренції" у формі штрафу, що накладається на підприємців – юридичних осіб. Розмір штрафів та порядок їх обчислення залежать від виду порушення [5];
- оперативно-господарські санкції за порушення антимонопольного законодавства можуть застосовуватися як самим Антимонопольним комітетом (примусовий поділ монопольних утворень), так і відповідними органами влади й управління (скасування ліцензій, припинення операцій зовнішньоекономічної діяльності) [3; 5].

У випадках, коли підприємці зловживають монопольним становищем на ринку, Антимонопольний комітет України, його територіальні відділення мають право прийняти постанову про примусовий поділ монопольних утворень. Зазначена санкція не застосовується у випадках неможливості організаційного або територіального відокремлення підприємств, структурних підрозділів чи структурних одиниць, а також наявності тісного технологічного зв'язку підприємств, структурних підрозділів чи структурних одиниць, якщо частка внутрішнього обороту в загальному обсязі валової продукції підприємства (об'єднання тощо) становить менше ніж 30%.

Статтею 52 Закону України "Про захист економічної конкуренції" передбачено, що Антимонопольний комітет може накладати штрафи на підприємців за ухилення від виконання або несвоєчасне виконання рішень Антимонопольного комітету про припинення порушень антимонопольного законодавства, відновлення початкового стану або зміну угод, що суперечать зазначеному Закону, а також за неподання, несвоєчасне подання інформації або подання завідомо недостовірних даних Антимонопольному комітету України в межах компетенції розглядаються органами чи посадовими особами:

- Антимонопольним Комітетом;
- постійно діючою адміністративною колегією;
- тимчасовою адміністративною колегією;
- державним уповноваженим;
- головою територіального відділення Антимонопольного комітету [5].

Справи про порушення антимонопольного законодавства України розглядаються на підставі заяв підприємців, органів влади й управління, громадських об'єднань, громадян, а також у разі виявлення безпосередньо службовцем Комітету чи відділення ознак порушення. Рішення у справах про порушення антимонопольного законодавства можуть бути оскаржені в суді або господарському суді.

Що стосується кримінальної відповідальності за порушення антимонопольного законодавства, то відповідна стаття міститься в Кримінальному кодексі України й полягає в забезпеченні кримінально-правовими засобами ефективного та дієвого функціонування Антимонопольного комітету України як спеціалізованого державного органу. Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 230 КК України, полягає у: 1) неподанні документів чи іншої інформації Антимонопольному комітету України або його територіальному відділенню; 2) поданні вказаним адресатам завідомо неправдивих документів чи іншої інформації; 3) ухиленні від виконання законних рішень Антимонопольного комітету України або його територіального відділення [11, с. 717].

Вказані діяння визнаються злочином за умови, що їх вчинення пов'язане з отриманням доходу у великих розмірах.

Визначення документа наводиться в ст. 27 Закону України "Про інформацію" від 2 жовтня 1992 р. [4], а також у ст. 1 Закону України "Про обов'язковий примірник документів" від 9 квітня 1999 р. [6]. Згідно з положеннями цих нормативних актів, під документом слід розуміти ділові папери, що підтверджують факти юридичного значення та інші матеріальні об'єкти, які мають здатність засвідчувати такі факти (фотографії, фотоплівки, аудіокасети, відеоплівки, комп'ютерні записи тощо). Під інформацією, відповідно до ст. 1 Закону України "Про захист економічної конкуренції", розуміються відомості в будь-якій формі та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), по-

яснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості [5].

Неподання документів чи іншої інформації в плані відповідальності за ст. 230 КК України означає, що особа, володіючи потрібними документами або інформацією й маючи змогу виконати вимогу Антимонопольного комітету України, його державного уповноваженого або голови територіального відділення, умисно це не робить. Склад злочину потрібно вбачати в тому разі, коли особа відкрито відмовляється виконати вимогу уповноваженого органу чи особи, так і тоді, коли вона фактично не подала документи або іншу інформацію Антимонопольному комітету України, його територіальному відділенню, а також коли надається лише частина документів чи інформації, перелічених у вимозі [13, с. 178–179]. Очевидно, не може кваліфікуватись за ст. 230 КК України несвоєчасне подання необхідних документів або інформації, тобто їх подання з порушенням строків, вказаних у вимозі. Таке діяння утворює склад адміністративного проступку, передбаченого ч. 1 ст. 166-4 КпАП.

Під поданням завідомо неправдивих документів чи іншої інформації треба розуміти подання Антимонопольному комітету України, його державному уповноваженому або територіальному відділенню недостовірних, спотворених відомостей, тобто даних, які повністю або частково не відповідають дійсності і здатні ввести уповноважені органи чи осіб в оману. Завідомо неправдивим слід визнавати й той документ, в якому відсутня певна інформація, котра мала бути в ньому вказана, що перекручує зміст документа. Спосіб подання завідомо неправдивих документів іншої інформації (направлення поштою, з використанням технічних засобів зв'язку тощо) на кваліфікацію за ст. 230 КК України не впливає.

Вирішуючи питання про притягнення особи до відповідальності на підставі ст. 230 КК України, потрібно враховувати обставину, на яку правильно звертає увагу П.П. Андрушко, – цією статтею передбачено кримінальну відповідальність за невиконання не будь-яких законних актів органів Антимонопольного комітету України (рішень, розпоряджень, рекомендацій, висновків, подань, листів), а лише тих, які називаються рішеннями. Рішення органів Антимонопольного комітету України надаються для виконання шляхом надсилання або вручення під розписку чи доведення до відома іншим способом. Згідно зі ст. 56 Закону "Про захист економічної конкуренції", у разі, якщо вручити рішення немає можливості внаслідок відсутності фізичної особи за останнім відомим місцем проживання або відсутності посадових осіб чи уповноважених представників суб'єкта господарювання, органу адміністративно-господарського управління та контролю за відповідною юридичною адресою, рішення органів Антимонопольного комітету України вважається таким, що вручене відповідачу через десять днів з дня оприлюднення інформації про прийняте рішення в офіційному друкованому органі.

Ухилення від виконання законних рішень органів Антимонопольного комітету України з погляду відповідальності за ст. 230 КК України означає, що особа, до відома якої у встановленому порядку доведено певне рішення не вчиняє вказані в ньому дії або, навпаки, вчиняє (продовжує вчиняти) дії, які заборонені законним рішенням уповноваженого органу. Як правильно зазначається в літературі, поняття "ухилення від виконання" охоплює як явне, відкрите (відверте) небажання зобов'язаної особи виконати законне рішення Антимонопольного комітету України або його територіального відділення, так і відмову, яка має прихований, завуальований характер (особа, котра повинна виконати законне рішення, прямо не заявляє про відмову це зробити, однак фактично скоює діяння, спрямоване на невиконання рішення) [11, с. 718].

Як свідчить практика діяльності органів Антимонопольного комітету України, незаконно одержаний дохід, який встановлюється шляхом аналізу фінансово-господарських документів суб'єктів господарювання – порушників конкурентного законодавства, може утворюватись унаслідок запровадження монопольно високої ціни на свій товар, або монопольно низької закупівельної ціни, необґрунтованого завищення витрат, норм прибутку, встановлення дискримінаційних цін для різних категорій споживачів, нав'язування додаткових, непотрібних контрагенту товарів, отримання за нав'язаними додатковими умовами угоди додаткових коштів і ресурсів, отримання комісійної винагороди внаслідок неправомірної угоди, перевищення дозволеного законодавством розрахункового розміру надходжень, що призначено для компенсації збитків від застосування занижених тарифів для населення, тощо.

Відповідно до ст. 52 Закону "Про захист економічної конкуренції", під доходом суб'єкта господарювання розуміється сумарна вартість доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) [5]. Цей Закон дозволяє встановлювати розмір незаконно одержаного доходу оціночним шляхом (це може бути потрібним для накладення штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції).

Притягнення винної службової особи до кримінальної відповідальності за ст. 230 КК України не виключає накладення органами Антимонопольного комітету України штра-

фів на суб'єктів господарювання та їх об'єднання за порушення вимог законодавства про захист економічної конкуренції. Правила розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 р. № 2-р (із змінами та доповненнями). Відповідно до п. 36 зазначених Правил, орган чи посадова особа Антимонопольного комітету України, які розглядають справу про порушення законодавства про захист економічної конкуренції і встановили дані, що свідчать про наявність ознак злочину, вносять подання у правоохоронні органи або надають їм відповідні матеріали для розгляду по суті [7].

Проведений аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері відповідальності за порушення антимонопольного законодавства, виявив необхідність проведення систематизації нормативно-правових актів із цих питань. Це зумовлене, по-перше, чисельністю нормативно-правових актів, що регулюють порядок притягнення до відповідальності за порушення антимонопольного законодавства, що ускладнює їх уніфіковане застосування, по-друге, велика ймовірність виникнення колізій норм при внесенні до них змін та доповнень.

IV. Висновки

Отже, антимонопольне законодавство посідає значне місце в економіці та господарському праві як один із способів державного регулювання економіки, а саме обмеження утворення монополій, використання ними монопольної влади, а також недопущення незаконних дій у конкурентній боротьбі. Попри це, воно є недосконалим і, виходячи із сучасного стану розвитку держави, потребує деяких змін та уточнень. Зокрема, по-перше, вважаємо за доцільне внести зміни щодо діяльності Антимонопольного комітету в частині призначення на посаду та звільнення з посади Голови Антимонопольного комітету України, а саме запропонувати скасування вимоги щодо терміну перебування на цій посаді. По-друге, враховуючи важливість правовідносин у сфері антимонопольного законодавства та численність нормативно-правових актів, які регулюють ці правовідносини (особливо в питаннях відповідальності) необхідно провести систематизацію нормативно-правових актів з метою уникнення різночитань та помилок при їх застосуванні.

Література

1. Конституція України прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25–26. – Ст. 131.
3. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.10.1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. - Ст. 472.
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650.
5. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2212-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 12. – Ст. 64.
6. Про обов'язковий примірник документів : Закон України від 09.04.1999 р. № 595-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 22–23. – Ст. 199.
7. Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України : розпорядження Антимонопольного комітету України від 19.05.1994 р. № 90/299 (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http. www.rada.gov.ua.
8. Про затвердження Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України : розпорядження Антимонопольного комітету України від 23.02.2001 р. № 32-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http.www.rada. gov.ua.
9. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади : дис. на здобуття наук. ступ. к. ю. н. / Н.О. Армаш ; Інститут держави та права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – 200 с.
10. Дахно І.І. Антимонопольне право : курс лекцій / І.І. Дахно. – К. : Четверта хвиля, 1998. – 352 с.
11. Дудоров О.О. Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика / О.О. Дудоров. – К. : Юридична практика, 2003. – 924 с.
12. Кайдаш Г.М. Вдосконалення антимонопольного регулювання діяльності природних монополій: питання теорії та проблеми практики / Г.М. Кайдаш // Вісник Запорізького державного університету. – 2001. - № 2. – С. 209–215.
13. Коваль В.Я. Недобросовісна конкуренція: поняття та ознаки / В.Я. Коваль // Вісник господарського судочинства. – 2002. - № 3. – С. 178–185.

УДК 35.085+35.076(045)

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Хорошенюк О.В.
заступник начальника Головного управління юстиції у Хмельницькій області

Annotation
The existing regulatory and legal framework which regulates juridical responsibility of public employees has been analyzed in the article. Separate types of juridical responsibility of public employees have been considered.

Анотація
У статті проаналізовано чинну нормативно-правову базу, яка регулює юридичну відповідальність публічних службовців; розглянуто окремі види юридичної відповідальності публічних службовців.

Ключові слова
Публічні службовці, юридична відповідальність.

І. Вступ

Одним із засобів організації належного виконання приписів правових норм, запобігання та припинення небажаної, з погляду, держави, поведінки суб'єктів суспільних відносин є інститут юридичної відповідальності. Враховуючи роль публічних службовців у виконанні завдань і функцій держави (громади), їх повсякденні відносини з громадянами, до них висувають більш високі вимоги щодо професійної поведінки та службової дисципліни. У свою чергу, це зумовило встановлення підвищеного рівня юридичної відповідальності публічних службовців.

Юридична відповідальність публічного службовця є засобом впливу на його неправомірну поведінку, реакцією держави на вчинене протиправне діяння, яке пов'язане зі службовою діяльністю особи. Встановлення підвищеної юридичної відповідальності публічних службовців має два завдання: 1) запобігати неправомірній діяльності публічних службовців; 2) захистити права й законні інтереси фізичних та юридичних осіб, а також публічні інтереси від неправомірних дій чи бездіяльності публічних службовців.

Персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни є одним з основних принципів публічної служби. Цю вимогу закріплено в ст. 3 Закону України "Про державну службу" та ст. 4 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування". Публічні службовці в Україні сьогодні є спеціальними суб'єктами різних видів юридичної відповідальності. Закон України "Про державну службу" в ст. 38 виділяє лише цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність, хоча ст. 14 присвячена окремо дисциплінарній відповідальності. Виділяють також матеріальну та конституційно-правову відповідальність [6, с. 234]. Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" [13] встановлює, що особи, винні в порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Питання юридичної відповідальності, в тому числі публічних службовців, розглядаються у працях учених-адміністративістів, представників науки управління, конституційного, трудового й інших галузей права. Різні аспекти юридичної відповідальності висвітлено в працях А. Альохіна, О. Андрійко, М. Аракеляна, М. Баймуратова, А. Барабаша, Д.Н. Бахраха, Л.В. Бойцової, О. Ведерникової, А. Горницького, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, Є. Додіна, В. Долежана, О. Зеленої, С. Ківалова, М. Клєандрова, Ю. Козлова, В. Копейчикова, Н. Кузнєцової, В. Манохіна, І. Марочкіна, В. Марчука, О. Михайленка, М. Мичка, П. Недбайла, Н. Нижник, В. Нора, М. Орзіха, І. Пахомова, С. Подкопаєва, Ю. Полянського, П. Рабіновича, М. Руденка, О. Скакун, Ю. Стецовського, М. Фарукшина, М. Хавронюка, В. Шибіко, В. Шишкіна, А. Щербака, Ц. Ямпольської.

Питання дисциплінарної відповідальності публічних службовців досліджували такі науковці, як: В. Венедиктов, О. Гірич, Ю. Дмитренко, П. Пилипенко, Л. Сироватська, О. Смирнов.

Питання адміністративної відповідальності не є новим ані в науці адміністративного права, ані в науці державного управління. Їх традиційно розглядають як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, Д. Бахрах, Г. Забарний, М. Коваль, Ю. Козлов, В. Колпаков, Л. Савченко, Ю. Старилов.

Порівняно недавно в науці державного управління вчені почали досліджувати поняття конституційно-правової відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності. Саме цим питанням присвятили свої дослідження Г. Васильєв, А. Кучук, С. Кульбач, В. Кравченко, О. Лазор, Р. Мартинюк, Р. Павленко, В. Скомороха.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – комплексно проаналізувати чинну нормативно-правову базу, яка регулює юридичну відповідальність публічних службовців; зупинитися на окремих видах юридичної відповідальності публічних службовців.

ІІІ. Результати

Адміністративна відповідальність публічних службовців. Насамперед, слід зазначити, що "адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником" [2, с. 288].

Сьогодні публічні службовці в Україні є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності, якщо вони наділені статусом посадової особи. Вперше посадову особу було визнано спеціальним суб'єктом адміністративної відповідальності Основами законодавства Союзу РСР про адміністративні правопорушення (1980 р.). Пізніше така позиція була підтримана Кодексом України про адміністративні правопорушення [1] (далі – КУпАП), відповідно до ст. 14 якого посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Характеризуючи ознаки адміністративної відповідальності посадових осіб публічної служби, у літературі висловлюється думка, що такі правопорушення вчиняються переважно з необережності [17, с. 84]. Проте з таким твердженням важко цілком погодитися, оскільки більшість статей КУпАП, суб'єктом яких є посадові особи публічної служби, передбачають обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони прямий умисел. Наприклад, відповідно до ст. 166^3 "Дискримінація підприємців органами влади і управління" КУпАП, адміністративна відповідальність настає лише за умови наявності прямого умислу в діях відповідних посадових осіб. Стаття 184^1 "Неправомірне використання державного майна" КУпАП визначає особливості адміністративної відповідальності за використання в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна. При вирішенні питання про адміністративну відповідальність за цей вид правопорушення обов'язково враховується мотив – використання державного майна в особистих чи інших неслужбових цілях. Наявність корисливого мотиву в діях посадової особи свідчить, що поступок вчиняється тільки з прямим умислом.

Лише з прямим умислом вчиняються корупційні правопорушення. Це випливає із самого поняття "корупції", яке містить ст. 1 Закону України "Про боротьбу з корупцією": "Під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг" [7]. Аналіз окремих видів правопорушень дає підстави стверджувати, що суб'єктивний бік адміністративних правопорушень, суб'єктом яких сьогодні є посадові особи органів влади, виражена, як правило, у формі прямого умислу, а обов'язковим елементом корупційних правопорушень є корисливий мотив. Порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією", тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу.

Вважаємо за необхідне навести деякі статистичні дані, які стосуються справ про корупційні порушення. Так, за даними судової статистики, у 2007 р. кількість справ про корупційні порушення, що надійшли на розгляд судів, збільшилась на 3,8% порівняно з 2006 р. Із винесенням постанов суди розглянули 6,3 тис. справ про корупційні порушення, або 90,1% від кількості тих, що перебували на розгляді. За порушення вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією" накладено штраф на 4,6 тис. осіб. Серед осіб, стосовно яких винесено постанови про накладення штрафу, державні службовці становили 42,3%; посадові особи місцевого самоврядування – 37,1%; військові посадові особи Збройних сил України та інших військових формувань – 9,9%; працівники системи МВС – 6,5% [16, с. 37].

Отже, посадові особи належать до спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності. До них за адміністративні правопорушення застосовуються більш суворі штрафні санкції порівняно з громадянами. Це й зрозуміло, адже ці особи наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру. Слід однак зазначити, що вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків. До того ж безпосереднім порушником може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи. Інакше кажучи, вона відповідає не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість. Зазвичай забезпечення виконання певних правил (наприклад, щодо охорони праці, здоров'я населення, санітарно-гігієнічних, природоохо-

ронних тощо) входить до кола службових обов'язків усього ієрархічного ланцюжка посадових осіб підприємств та організацій. Це означає, що до адміністративної відповідальності за їх недодержання одночасно може бути притягнено декілька посадових осіб, зрозуміло, з урахуванням характеру та ступеня вини кожної з них.

Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, водночас є і дисциплінарним проступком, оскільки неналежно виконуються службові обов'язки. Тому не виключається притягнення її до двох видів юридичної відповідальності – адміністративної й дисциплінарної, однак це не відповідає ст. 61 Конституції, згідно з якою "ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення" [3].

Також слід зазначити, що посадові особи можуть нести адміністративну відповідальність і як звичайні громадяни, якщо порушення ними встановлених правил не пов'язане з виконанням службових обов'язків. Наприклад, при накладенні адміністративного стягнення за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції чи його образу, службове становище особи до уваги не береться.

Сьогодні питання про адміністративну відповідальність публічних службовців потребує нового погляду. Тому правильною вважаємо думку про те, що публічні службовці не повинні виділятися окремими суб'єктами відповідальності за адміністративні проступки [15, с. 120]. Адже, по-перше, для держави не повинно мати значення, хто саме вчинив порушення, наприклад, санітарних чи протипожежних норм, – працівник приватного підприємства чи публічний службовець. У цьому сенсі всі мають бути рівними перед законом. По-друге, дивною виглядає сама конструкція теперішньої моделі адміністративної відповідальності публічних службовців за адміністративні проступки, коли одна частина публічної адміністрації (наприклад, інспектор пожежної служби) повинна притягати до відповідальності свого колегу з іншого підрозділу публічної адміністрації, отже, суб'єктами адміністративної відповідальності за проступки мають бути лише фізичні та юридичні особи. Орган влади може (повинен) відповідати за вчинення адміністративного проступку як юридична особа, а публічні службовці, у випадку їх провини в порушенні вимог адміністративного законодавства, можуть нести дисциплінарну відповідальність, по суті, у регресному порядку – за заподіяння шкоди органу влади, наприклад, якщо орган влади сплатив штраф за порушення законодавства.

Кримінальна відповідальність публічних службовців. Спеціальним суб'єктом кримінальної відповідальності Кримінальний кодекс України визначає службову особу. Це пов'язано з особливістю кримінальної відповідальності у сфері службової діяльності й підвищеними вимогами до окремих видів службовців, які наділені певними функціями адміністративної влади. Кримінальне право виходить із широкого розуміння поняття "службова особа" й розглядає її як суб'єкта, протиправні дії якого мають підвищену суспільну небезпеку. У Примітці до ст. 364 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. визначено, що службові особи – це особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями [5].

До злочинів, за вчинення яких може наступити кримінальна відповідальність, належать: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), службове підроблення (ст. 366), службова недбалість (ст. 367), одержання хабара (ст. 368) та провокація хабара (ст. 370). Законодавець передбачив спеціальні види покарань, що застосовуються за злочини проти інтересів державної служби, до яких віднесені позбавлення спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Дисциплінарна відповідальність публічних службовців заслуговує на особливу увагу, оскільки є основним видом відповідальності, спрямованим на забезпечення законності в публічному управлінні. Від дій публічних службовців безпосередньо залежить як рівень виконання завдань і функцій органу влади, так і ефективність реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян.

В умовах формування нової генерації професійно підготовлених і політично незалежних публічних службовців важливим є врегулювання ряду питань, які так чи інакше переплітаються з поняттям службової дисципліни. Службову дисципліну можна розглядати, насамперед, як елемент службової етики публічних службовців. Дієвим засобом забезпечення службової дисципліни є встановлення відповідальності публічного службовця за доручену справу.

Дисциплінарна відповідальність є одним з основних видів юридичної відповідальності, яка застосовується до публічних службовців. Дисциплінарна відповідальність безпосередньо пов'язана з виконанням службо-

вих повноважень і застосовується в межах публічно-службових відносин. Підставою відповідальності є дисциплінарний проступок, який полягає в невиконанні чи неналежному виконанні покладених на особу службових обов'язків.

Національне законодавство не містить прямого визначення поняття "дисциплінарний проступок". Проте у ст. 14 Закону України "Про державну службу" зазначено: "Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює" [8]. Отже, поняття дисциплінарного проступку можна визначити через такі дії: неналежне виконання службових обов'язків; недотримання правил службової етики; порушення встановлених для державних службовців обмежень та заборон.

Дисциплінарний проступок може виражатися як в активних протиправних діях, так і в бездіяльності публічних службовців – невиконання службових обов'язків, які визначені в законодавстві, в посадових інструкціях чи положеннях.

Наслідком вчинення дисциплінарного проступку має бути застосування заходів дисциплінарної відповідальності. Застосування таких заходів повинно мати не тільки каральний, а й превентивний характер. Слід виділити *основні цілі застосування заходів дисциплінарної відповідальності:*

- забезпечення належного виконання службових завдань, у тому числі забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян;
- усунення негативних наслідків вчиненого проступку, які наявні в певному конкретному випадку;
- запобігання дискредитації органу влади, в якому служить особа.

Сьогодні публічні службовці України несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування", але насамперед – згідно з Кодексом законів про працю України. До *стягнень,* які передбачені Кодексом законів про працю України, належать догана і звільнення, у ч. 2 ст. 14 Закону України "Про державну службу" передбачено ще такі *заходи дисциплінарного впливу,* як: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду. Відсутність єдиного публічно-правового регулювання питань публічної служби є великою проблемою. Крім того, слід пам'ятати, що на окремі види публічної служби (зокрема, митної служби тощо) поширюється дія спеціальних дисциплінарних статутів.

У законодавстві про публічну службу зарубіжних держав питанню дисциплінарної відповідальності службовців приділено значну увагу. Як правило, питання дисциплінарної відповідальності публічних службовців врегульовано в профільних законах про службу, але може закріплюватися й у спеціальних законах [15, с. 123]. У більшості країн закони передбачають від чотирьох до семи дисциплінарних стягнень. Найбільш поширеними є: попередження або зауваження, догана, затримка підвищення у ранзі на певний строк та звільнення. Проте є й деякі особливості. Наприклад, у законі Польщі "Про цивільну службу" встановлено сім видів дисциплінарних стягнень, серед яких є стягнення, які обмежують службову кар'єру, зокрема: позбавлення можливості підвищення службового ступеня на період 2 роки, пониження службового ступеня цивільної служби, заборона участі в конкурсі на вищу посаду в цивільній службі на період 2 роки, заборона зайняття вищих посад у цивільній службі на період від 2 до 5 років [14, с. 417].

На наш погляд, в Україні доцільно розширити систему заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців, що повинно сприяти точнішій диференціації дисциплінарних стягнень залежно від дисциплінарних проступків. Зокрема, безпосередньо в законодавстві про публічну службу необхідно передбачити такі види дисциплінарних стягнень, як: 1) зауваження; 2) догана; 3) затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) звільнення з публічної служби. Це повинно забезпечити більшу ефективність впливу на порушників дисципліни. Слід зазначити, що Проект 2008 наводить такий самий перелік (за винятком зауваження). Більше того, законопроект присвячує дисциплінарній та матеріальній відповідальності окремий розділ. У цьому розділі дається визначення службової дисципліни, дисциплінарної відповідальності, дисциплінарного проступку. Запропоновано навіть перелік дисциплінарних проступків (всього 21). Детально регулюється порядок застосування дисциплінарних стягнень. Заслуговує на увагу пропозиція запровадити дисциплінарну комісію, за поданням якої орган державної влади або посадова особа, що наділені повноваженнями призначати на відповідну посаду державного службовця, матимуть право застосувати дисциплінарні стягнення. Виділяється навіть окрема глава, присвячена дисциплінарному провадженню [9].

З метою встановлення факту дисциплінарного правопорушення та вини публічно-

го службовця в порушенні службової дисципліни, внаслідок якого було завдано шкоду, має проводитись ***службове розслідування.*** В Україні регулювання цієї процедури здійснюється відповідно до Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців, затвердженого Кабінетом Міністрів України [10]. Проводить службове розслідування комісія. Термін службового розслідування не може перевищувати двох місяців. На час проведення службового розслідування відбувається відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою, що передбачено ст. 22 Закону України "Про державну службу" [8]. Відсторонення від виконання повноважень за посадою є запобіжним заходом з метою недопущення настання більш тяжких наслідків протиправного діяння і не є видом відповідальності. Термін службового розслідування не може перевищувати двох місяців; розслідування проводиться вищими посадовими особами, які призначили державного службовця на посаду. У разі прийняття рішення щодо притягнення державного службовця до відповідальності комісія пропонує вид дисциплінарного стягнення – попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, догана, звільнення. Якщо було виявлено ознаки корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, комісія вносить пропозицію щодо надіслання акта службового розслідування до правоохоронних органів [10]. Слід зазначити, що Проект 2008 містить окрему статтю (ст. 84) щодо службового розслідування, в якій закріплено підстави та строк розслідування (не більше ніж місяць, а в разі потреби – два). Позитивним є застереження щодо недопущення до участі у проведенні службового розслідування посадових осіб державного органу, особисто зацікавлених у його результатах.

Матеріальна відповідальність публічних службовців. Для публічних службовців, серед іншого, встановлена матеріальна відповідальність. Вона виконує правопоновлювальну (правовідновлювальну) функцію й настає за службові проступки, які спричинили матеріальну шкоду. На жаль, чинний Закон України "Про державну службу" не передбачає такого виду відповідальності, натомість у ст. 38 Закону серед переліку видів відповідальності названо *цивільну відповідальність.* Сьогодні правовий режим матеріальної відповідальності публічних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України, а це не відповідає публічно-правовій природі публічної служби.

При застосуванні матеріальної відповідальності до публічних службовців слід врахувати, що, згідно зі ст. 56 Конституції України [3], відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень, здійснюється за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування. І це правильно, адже приватна особа вступає в правовідносини саме з органом публічної влади, а не конкретним публічним службовцем.

Стаття 24 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" окремо передбачає відповідальність посадової особи місцевого самоврядування за матеріальну шкоду, завдану територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень. Така шкода відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом. Відшкодування шкоди, завданої посадовою або службовою особою місцевого самоврядування, вирішується за правилами ст. 1174 Цивільного кодексу України – шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи.

Сільські, селищні, міські, районні в місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка завдала шкоди територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України [13].

Виділяють і ***конституційно-правову відповідальність,*** яка є різновидом юридичної відповідальності, що має "складний політико-правовий характер, настає за вчинення конституційно-правового делікту та знаходить свій вияв у передбачених конституційно-правовими нормами особливих несприятливих наслідках для суб'єкта конституційного правопорушення" [4, с. 26].

Вважаємо, що проявом конституційно-правової відповідальності є відставка Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до ст. 87 Конституції та ст. 14 Закону України "Про Кабінет Міністрів України", Верховна

Рада України за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу ВРУ може розглянути питання про відповідальність КМУ та прийняти резолюцію недовіри КМУ. Законом встановлено (ч. 2 ст. 47), що члени КМУ особисто несуть відповідальність за стан справ у доручених їм сферах державного управління [11]. Проте, оскільки члени уряду є політичними діячами, то доцільно було поставити акцент саме на політичній відповідальності, як це було зроблено у Законі України "Про Кабінет Міністрів України" 2006 р. [12].

Вищою формою конституційно-правової відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування є ***дострокове припинення їх повноважень*** (ч. 2 ст. 75 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Слід зазначити, що ч. 3 ст. 79 передбачає можливість дострокового припинення повноважень не лише за наявності підстав, передбачених ч. 2 цієї статті, а в *інших випадках*. Проте рішенням Конституційного Суду України від 09.02.2000 р. [18] положення ч. 3 ст. 79 щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням відповідної ради "в інших випадках", тобто з підстав, не передбачених частиною другою ст. 79, визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним). Достроково можуть бути припинені і повноваження секретаря відповідної ради (ст. 50), заступника голови районної, обласної, районної в місті (у разі її створення) ради (ч. 2 ст. 56 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні").

IV. Висновки

Отже, юридична відповідальність публічних службовців є засобом впливу на їх неправомірну поведінку, реакцією держави на вчинене протиправне діяння, яке пов'язане зі службовою діяльністю. Видами такої відповідальності є: дисциплінарна (неналежне виконання службових обов'язків; недотримання правил службової етики; порушення встановлених для публічних службовців обмежень та заборон); матеріальна (відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконним рішенням, діями чи бездіяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами при здійсненні ними їх повноважень); конституційно-правова (настає за вчинення конституційно-правового делікту та знаходить свій вияв у передбачених конституційно-правовими нормами особливо несприятливих наслідках для суб'єктів конституційного правопорушення).

На нашу думку, перспективними напрямами досліджень можуть бути правові норми притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності; порушення порядку та умов прийому на службу та звільнення з посад; порушення порядку проведення конкурсу та атестації.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. із змінами і доповненнями, внесеними Законом України "Про внесення до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. : офіційне видання. – К. : Юрінком, 2006.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2002. – 479 с.
5. Кримінальний кодекс України // ОВУ. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
6. Лазор О.Д. Державна служба в Україні : навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.
7. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 листопада 1995 р. // ВВРУ. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
8. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. // ВВРУ. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
9. Про державну службу : проект Закону від 20 листопада 2008 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua.
10. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців : постанова КМУ від 13 червня 2000 р. // ОВУ. – 2000. – № 24. – Ст. 1004.
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 18 травня 2008 р. // ОВУ. – 2008. – № 36. – Ст. 1196.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 21 грудня 2006 р. (втратив чинність) // ОВУ. – 2007. – № 6. – Ст. 207.
13. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. // ОВУ. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.
14. Про цивільну службу : Закон Польщі // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 388–426.
15. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
16. Стан здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2007 р. (за даними судової статистики) // Вісник Верховного суду України. – 2008. – № 7. – С. 32–40.

17. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 1.
18. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 6, частини першої статті 11, частини четвертої статті 16, пунктів 3, 5, 6, 9, 10, 16 частини першої статті 26, частин третьої і четвертої статті 41, частини шостої статті 42, статей 51, 52, 53, 54, частини четвертої статті 61, частини першої статті 62, частин першої, шостої, сьомої статті 63, частин четвертої, п'ятої, шостої статті 78, частин третьої, п'ятої, сьомої статті 79, абзацу третього пункту 2 розділу V "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про місцеве самоврядування)": рішення Конституційного Суду України від 09.02.2000 р. № 1-рп/2000 // ОВУ. – 2000. – № 30. – Ст. 1283.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 351.773:353

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Авраменко Н.В.
кандидат медичних наук, доцент
Запорізький медичний університет

Annotation

The author examines the features of public administration and reformation of the health protection system in foreign countries in the article.

Анотація

У статті розкрито особливості державного управління та реформування системи охорони здоров'я в зарубіжних країнах.

Ключові слова

Реформування, охорона здоров'я, медичне страхування, медична послуга, профілактика, медичний персонал, фінансовий механізм.

І. Вступ

До перехідного періоду галузь охорони здоров'я вважали "непродуктивною" й цінували менше, ніж виробництво й торгівлю. Проте послуги охорони здоров'я розглядали як благо, на яке мали право всі трудящі і на яке покладали відповідальність за здорове майбутнє нації. Лікування, особливо професійних захворювань, і реабілітація були важливим компонентом у соціальному пакеті. Надання медичних послуг було широким, праце-, а не капіталоємним, і фінансувалося із загального бюджету, який базувався на податках. В основі організації галузі системи охорони здоров'я лежала радянська модель Семашка, згідно з якою поряд з основною системою охорони здоров'я створювались паралельні в ряді галузей і нерідко на окремих підприємствах. Витрати на працівників у системі охорони здоров'я були не дуже великими, тому до перехідного періоду необхідність у державній підтримці галузі охорони здоров'я не викликала сумнівів.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити міжнародний досвід реформування галузі охорони здоров'я.

ІІІ. Результати

Державну політику України в галузі охорони здоров'я досліджували такі вітчизняні вчені: М. Білинська, Д. Карамишев, В. Лехан, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, М. Поліщук, Я. Радиш, В. Скуратівський, І. Солоненко, В. Таралло, О. Черниш, О. Шаптала та ін.

Після краху економіки країн Центральної та Східної Європи уряди майже нічого не застосовували для збереження фінансування галузі охорони здоров'я, а деякі (можливо, у відповідь на міжнародні вимоги знизити державні витрати) навіть скоротили відсоток ВНП, що виділявся на потреби охорони здоров'я. Зниження витрат на охорону здоров'я було дуже великим, особливо у світлі лібералізації цін та інфляції, що призвело до хронічної нестачі державних коштів для інвестицій у галузь і виплати заробітної плати [2].

У Російській Федерації, починаючи з 1991 р., докладалося багато зусиль для прийняття нового законодавства в галузі охорони здоров'я. Однак реформа галузі ускладнювалася у зв'язку зі зміною політичної ситуації. У 1991 та 1993 рр. були прийняті закони про медичне страхування та введена система обов'язкового медичного страхування. У 1997 р. у межах концепції розвитку охорони здоров'я та медичної науки розвиток приватного сектора було виділено як найбільш важливе структурне перетворення, до якого необхідно прагнути.

У 2000 р. було введено єдиний соціальний податок. Система охорони здоров'я відповідає адміністративній структурі країни з розподілом відповідальності на федеральному, регіональному та муніципальному рівнях. Вони містять служби як поліклінічної, так і стаціонарної допомоги, на які припадає 15% всіх амбулаторних і 6% всіх стаціонарних лікувальних установ. Служби громадського здоров'я орієнтовані на все населення, утворені на базі системи санітарно-епідеміологічного нагляду. Вони функціонують на регіональному та муніципальному рівнях, але підпорядковуються федеральними органами, надаючи основні послуги громадського здоров'я в таких напрямах: профілактика інфекційних захворювань та боротьба з ними, імунізація, гігієна дітей і підлітків, безпека продуктів харчування й

радіаційна безпека, а також профілактика професійних захворювань [1].

Первинну медико-санітарну допомогу населенню надають такі установи, як:

- сільські медичні пункти, у штаті яких є фельдшер і в деяких випадках акушер;
- медичні центри, до штату яких входять педіатр, терапевт, гінеколог та медичні сестри;
- міські поліклініки, у штаті яких є різні фахівці;
- диспансери;
- спеціалізовані поліклініки;
- відомчі поліклініки.

Упровадження інституту сімейної медицини перебуває на ранній стадії в державі. Спеціальність лікар загальної практики лише починає впроваджуватися.

У середньому близько 30% первинних звернень по медичну допомогу здійснюються на рівні вище від первинної, хоча відповідні показники в ЄС становлять 8–10% [2].

Розробляються комп'ютерні інформаційні системи щодо пацієнтів, провайдерах, страховиків, послуг і стандартів. Застосовуються методи виплати, які засновані на показниках ефективності роботи. Розширюються права пацієнтів щодо вибору надавачів медичної допомоги й підвищується рівень поінформованості пацієнтів про їх права.

Галузь було реорганізовано в результаті масової децентралізації країни. Розпорядчі повноваження були передані відділам або комітетам охорони здоров'я при регіональних та місцевих органах влади. Вважається, що децентралізація привела до кращого розуміння потреб місцевих груп населення й більш ефективного прийняття рішень, але також до великого розриву між окремими регіонами.

Децентралізація зумовила посилення ролі численних донорів на регіональному та місцевому рівнях, хоча в деяких регіонах децентралізація не дала очікуваних результатів у розвитку політики галузі охорони здоров'я.

Важливо, щоб міжнародна допомога була добре координованою, а результати кожного проекту могли бути використані в інших місцях.

Співробітництво з Великою Британією охоплює ряд проектів. У галузі реалізується на двосторонній основі DFID (Сполучене Королівство), ЮСАІД, програма ТАСИЗ. Глобальний фонд боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією здійснює значні інвестиції в країні, працюючи з керівництвом країни для вирішення проблем ВІЛ/СНІДу та туберкульозу.

У 2004–2005 рр. Європейське регіональне бюро ВООЗ співпрацювало з Російською Федерацією з 30 різних аспектів зміцнення системи охорони здоров'я, враховуючи такі: політика в галузі охорони здоров'я та інші елементи управління; охорона здоров'я матері та дитини; боротьба з туберкульозом і профілактика ВІЛ/СНІДу; розробка національної бази даних за показниками стану здоров'я; харчування, тютюнопаління та наркоманія серед підлітків; запобігання насильству і проблемам психічного здоров'я, спричинених стресом; медична допомога при надзвичайних станах; основні лікарські засоби; аналіз екологічного ризику; безпека продуктів харчування [3].

Загальний бюджет для діяльності ВООЗ у Російській Федерації в 2005 р. становив близько 6 млн дол. США.

На 2006–2007 рр. було заплановано такі галузі співробітництва:

- розвиток стійкої системи охорони здоров'я шляхом удосконалення національної політики охорони здоров'я;
- створення та використання фінансових механізмів, які забезпечують доступ до первинної медико-санітарної допомоги;
- надання рекомендацій з підвищення якості, дотримання принципу справедливості та забезпечення ефективності первинної медико-санітарної допомоги;
- підвищення якості національних статистичних даних з питань охорони здоров'я;
- охорона здоров'я матері, дітей та підлітків;
- забезпечення екологічної безпеки (якість повітря і води, безпека продуктів харчування, приділення уваги проблемам дорожньо-транспортного травматизму);
- розробка національних стратегій у галузі боротьби з інфекційними хворобами та харчування;
- розширення масштабів діяльності з боротьби із ВІЛ/СНІДом, враховуючи питання охорони здоров'я у в'язницях [2].

На сьогодні існує кілька систем з надання медичних послуг, що функціонують паралельно. Це призводить до дублювання діяльності та конкурентної боротьби за отримання федерального фінансування.

Медичні кола не бажають проводити перетворення. Зусилля, що спрямовані на реорганізацію амбулаторної та стаціонарної допомоги, нерідко застосовуються роздрібнено й не об'єднані певною стратегією.

Близько 65% коштів, що виділяються на потреби охорони здоров'я в Російській Федерації, використовуються на надання стаціонарної допомоги, тоді як у середньому по ЄС ця цифра становить близько 40% [1].

Необхідно відновити норми і стандарти якості.

Одним з можливих шляхів покращення доступу до підрозділів охорони здоров'я є розвиток реальної конкуренції між надавачами послуг. Водночас зберігається необ-

хідність у проведенні просвітницької роботи серед населення для того, щоб люди розуміли, що вони купують.

Існуюча раніше проблема надмірної централізації вирішується шляхом створення регіональних фондів медичного страхування.

Відповідальність за успішну діяльність із забезпечення належного керівництва несуть як місцеві, так і федеральні органи. Очевидна необхідність у загальнонаціональному підході до питань охорони суспільного здоров'я. Регіональна автономія й довготривале національне планування взаємно не виключають одне одного.

Дотепер основними дійовими особами в проведенні реформ є державні органи влади та науково-дослідні організації. Лікарі й інший медичний персонал не беруть активної участі в цьому процесі.

У документах з проведення реформи стратегічного характеру зазвичай успішно викладені проблеми й визначається мета, далі мають іти пріоритетні завдання та шляхи їх вирішення.

Існуюча колись проблема надмірної централізації вирішується шляхом створення регіональних фондів медичного страхування. Необхідно встановити та підтримувати ефективну взаємодію між новими регіональними структурами.

Роль та обов'язки сторін, що беруть участь на федеральному та регіональному рівнях, мають бути більш чітко визначені. Необхідно явно визначити зони відповідальності за реформу.

Механізми фінансування та набуття послуг, передбачені законом, мають бути повністю реалізовані в усіх регіонах.

У Білорусії система охорони здоров'я після набуття нею незалежності залишилася без змін, оскільки статус-кво повинен перешкоджати виникненню перебоїв у роботі системи надання медичної допомоги [3].

Стандарти медичної допомоги й нормативи медичного обслуговування на всіх рівнях визначаються на національному рівні, але відповідальність за їх виконання несуть місцеві органи влади.

Результати процесу децентралізації виявилися неоднозначними. З одного боку, координація роботи місцевих надавачів медичних послуг дещо покращилась. З іншого – велика незалежність, якої набули місцеві органи самоврядування, може інколи ускладнювати виконання пріоритетних національних програм.

Первинна медична допомога гарантується: у сільській місцевості великою мережею медичних пунктів або здоровпунктів, у яких працюють медичні сестри, фельдшери й акушери, або лікарських пунктів, у яких працюють лікарі; у містах первинна медична допомога населенню надається через поліклініки. Пацієнти приписані до певного лікаря загальної практики незалежно від їх бажання. Продовжує працювати широка мережа поліклінік за місцем роботи. На сьогодні розробляється національний план дій щодо переходу до системи загальної медичної практики як у містах, так і в сільській місцевості.

Населення країни має право на загальну й безкоштовну медичну допомогу. Система охорони здоров'я фінансується на основі обов'язкового загального оподаткування. У країні немає практики виплати внесків у фонд обов'язкового медичного страхування або спеціальних податків на медичне страхування із зарплати. Місцеві керівники несуть відповідальність за збирання загальних обов'язкових податків, визначення рівня асигнувань на охорону здоров'я та розподіл отриманих коштів серед надавачів медичних послуг [1].

З державного бюджету також виділяються певні кошти для проведення пріоритетних програм, спрямованих на боротьбу із соціальними хворобами (злоякісні хвороби, цукровий діабет, туберкульоз тощо). Державне фінансування обласних органів охорони здоров'я здійснюється з розрахунку на душу населення, що створює умови для реформування стаціонарного сектора, зменшення кількості лікарняних ліжок і перенесення акценту із стаціонарного на амбулаторне обслуговування. Проте основна частина коштів, які виділяються з бюджету, передбачена для стаціонарної допомоги [3].

Конституція країни гарантує право пацієнтів самим звертатися до лікарів-фахівців. Спеціалізовані амбулаторні клініки, стаціонарні та амбулаторні відділення лікарень надають вторинну медичну допомогу. Цей вид медичної допомоги організовано за територіальним принципом, тому лікарні фінансуються через місцеві органи самоврядування, які також наймають увесь медичний персонал. На цьому рівні домінує така форма медичного обслуговування, як стаціонарна допомога.

Усі установи вторинної й третинної медичної допомоги є державною власністю, але поступово виникають приватні консультації, завдяки чому з'явилися напівприватні поліклініки, які потребують офіційної нормативно-правової бази.

Незважаючи на політичну концепцію загальної практики, основним завданням первинної медико-санітарної допомоги є реальне забезпечення контрольованого та обґрунтованого направлення хворих до лікарів-спеціалістів.

Секторові соціальної допомоги необхідно докласти зусиль для задоволення потреб населення, яке старіє.

Традиційна національна система санітарно-епідеміологічного нагляду відповідає за проведення санітарних інспекцій, екологічний моніторинг і боротьбу зі спалахами інфекційних захворювань.

Функції контролю за наданням населенню медичної допомоги все більше передаються на місцеві рівні. Добровільне медичне страхування дозволено лише для медичних послуг, які належать до категорії основних. Серйозною проблемою є надлишок медичного персоналу.

Органи охорони здоров'я усвідомлюють необхідність раціонального та економічно ефективного застосування лікарських засобів.

Як проходить реформування охорони здоров'я в Білорусії?

У 1990-х рр. галузь успадкувала семашківську структуру охорони здоров'я, яку підтримують максимально. У цілому було змінено законодавство, але зміни в системі управління й фінансування були незначними. У країні спостерігається тенденція до передачі владних повноважень від міністерства охорони здоров'я до виконавчих комітетів на обласному та районному рівнях.

У 1992 та 1996/1997 рр. були спроби впровадити систему соціального медичного страхування. У 1992 р. було зроблено кілька спроб з упровадження системи офіційного страхування, яка базувалася на відрахуваннях з фонду заробітної плати, але ця пропозиція не отримала підтримки парламенту. У 1996–1997 рр. була зроблена друга спроба у зв'язку з проблемою недостатнього державного фінансування охорони здоров'я. Цей проект був заснований на принципах справедливості, солідарності й загальної доступності медичної допомоги. У ньому було запропоновано ряд основних медичних послуг, передбачалися заходи щодо збереження й покращення суспільного здоров'я, приділялася особлива увага розвитку первинної медико-санітарної допомоги. Проте депутати також не ухвалили цей проект. З 1998 р. якихось спроб у цьому напрямі не здійснювалося, всі плани розвитку галузі охорони здоров'я засновані на припущенні, що головним джерелом фінансування галузі будуть загальні податки. У 1998 р. була прийнята національна стратегія розвитку охорони здоров'я, затверджена наказом Ради Міністрів, під назвою "Концепція розвитку охорони здоров'я" [5]. У 1999 р. була прийнята державна програма "Здоров'я нації" на 1999–2005 рр., у якій було підкреслено необхідність міжгалузевого співробітництва для покращення головних показників здоров'я. У 2004 р. у межах підготовки державної програми відродження та розвитку села на 2005–2010 рр. було створено робочу групу з первинної медико-санітарної допомоги і була прийнята система регіонального фінансування з розрахунку на душу населення. У 2005 р. було прийнято Державну програму відродження та розвитку села на 2005–2010 рр. [3].

З 2004–2005 рр. розпочалася співпраця Регіонального бюро з Республікою Білорусь у таких напрямах: розробка стратегій покращення системи надання медичних послуг та їх якості; реформування системи фінансування охорони здоров'я; розробка національних баз даних з показників здоров'я; оцінювання екологічних ризиків, яких зазнають діти; покращення служб репродуктивного здоров'я, передбачених для молоді; боротьба з туберкульозом за допомогою стратегії DOTS у деяких пілотних регіонах; боротьба з ВІЛ/СНІДом. У 2005–2006 рр. пріоритетними напрямами співробітництва Європейського бюро були:

- покращення медичного забезпечення на первинному та стаціонарному рівнях шляхом інтегрування вертикальних служб (протитуберкульозні служби і служби охорони здоров'я матері й дитини) у сектор первинної медико-санітарної допомоги;
- зміцнення нормативно-правової бази фармацевтичного сектора;
- покращення якості та безпеки служб крові;
- посилення роботи у сфері зміцнення здоров'я й профілактики неінфекційних хворих;
- співпраця з підвищення безпеки життя, профілактика травматизму та дорожньо-транспортних пригод [2].

З часу незалежності на експериментальній основі було апробовано різні підходи, деякі з яких передбачали встановлення напівринкових домовленостей між надавачами медичних послуг і тими, хто їх оплачує.

Специфічним підходом для країни є тестування різних нових моделей фінансування та управління службами охорони здоров'я в межах окремих пілотних проектів.

Останні роки характеризуються стабільністю, а також підтримкою практики забезпечення всього населення безкоштовною і справедливою медичною допомогою.

Міністерство охорони здоров'я взяло на себе зобов'язання впровадити реформи, які поширять роль первинної медико-санітарної допомоги, а також дадуть змогу впровадити нову систему оплати праці лікарів загальної практики. Основним принципом намічених реформ є посилення загальної практики.

У межах реформування також було докладено зусиль для створення системи оплати праці медичних співробітників з урахуванням якості та обсягу їх діяльності.

До цього часу система охорони здоров'я в цілому справляється зі своїми завдання-

ми. Їй вдалося уникнути будь-яких серйозних проблем з наданням медичної допомоги населенню. Однак у зв'язку з покращенням економічного клімату в країні виникає завдання подальшого, дуже необхідного розвитку системи охорони здоров'я, яке повинно базуватися на покращенні таких ключових складових охорони здоров'я, як ефективність, координація та фінансування.

Концепція реформування охорони здоров'я країни має політичну підтримку. Великий досвід, накопичений за 18 років труднощів, показує, що у випадках, коли реформи проводять недостатньо продуктивно й обережно, цей процес може бути пов'язаний з потенційними обмеженнями, прихованим опором і ризиком руйнування існуючої системи медичної допомоги.

Знання, нагромаджені в цій галузі, є цінним ресурсом, який полегшує пошук найближчих та довготривалих шляхів вирішення проблем, що стоять перед охороною здоров'я.

Охарактеризуємо державну політику, стан та процеси реформування галузі охорони здоров'я ще однієї колишньої республіки Радянського Союзу – Молдови.

На початку перехідного періоду в країні була велика мережа амбулаторних служб, служб базового медичного обслуговування та спеціалізованих лікарень. Це було домінуючим у системі охорони здоров'я. Але ця мережа була значно скорочена. Зараз усі лікувально-профілактичні установи на районному рівні об'єднані в одне юридичне об'єднання, що не дуже ефективно ні з погляду фінансування, ні з погляду ефективності сектора первинної медико-санітарної допомоги. А на національному рівні це ще необхідно зробити.

Реформуванню охорони здоров'я приділяється велика увага, але соціальні, політичні та макроекономічні фактори уповільнюють процеси реформування. Функції прийняття стратегічних рішень і планування передаються обласним органам охорони здоров'я, проте їх потенціал у цій галузі потребує підвищення.

У Молдові прийнято національний план дій щодо модернізації системи епіднагляду за інфекційними хворобами, але відсутня національна політика зі зменшення впливу факторів ризику, пов'язаних зі стилем життя людей.

У 1995 р. було прийнято закон про охорону здоров'я, де вказано на необхідність проведення реформ охорони здоров'я, упровадження нових фінансових механізмів і покращення управління службами, а також передбачено певний ступінь приватизації в галузі охорони здоров'я. У 1997–2003 рр. було відпрацьовано національну стратегію реформування й розвитку системи медичного забезпечення. У 1999 р. було прийнято закон про гарантований мінімальний пакет безкоштовної медичної допомоги, а також врегульовано тарифи на оплату медичних послуг. Крім того, розпочато процес децентралізації медичного забезпечення, а також ухвалено план реструктуризації стаціонарного сектора зі зменшення вторинної та третинної медичної допомоги в системі медичного обслуговування населення. З 2001 р. фінансування перейшло із системи кількості лікарняних ліжок на систему на душу населення. Із січня 2004 р. у країні базові медичні послуги надаються населенню в межах системи обов'язкового медичного страхування, яку було впроваджено на національному рівні як основний механізм фінансування системи охорони здоров'я. Національна компанія медичного страхування підзвітна уряду, а міністр охорони здоров'я і соціального захисту виконує функції її представника [1].

У травні 2004 р. парламент прийняв стратегію розвитку країни зі стимулювання економічного зростання та зменшення бідності на період 2004–2006 рр. Основа мета стратегії включає в себе: покращення доступності і якості медичної допомоги, підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, забезпечення функціонування системи обов'язкового медичного страхування, подальший розвиток служб первинної та невідкладної медичної допомоги. Одним з найважливіших завдань є забезпечення координації та взаємодоповнювальної допомоги, що надається Молдові різними донорами [1].

До проведення реформи право на медичне обслуговування було засноване на принципі громадянства, а тепер воно базується на внесках, що роблять самі люди або від їх імені. У населення, яке працює, 4% від заробітної плати відраховується на медичне страхування, що становить лише 30% загального бюджету вищеназваної кампанії. Більшу частину – 60–65% – становлять відрахування з бюджету на страхування певних груп населення (діти, безробітні, пенсіонери тощо) [2].

Держава забезпечує лише мінімальний пакет медичної допомоги для незастрахованого населення. Функції первинної ланки охорони здоров'я (лікарів загальної практики) полягають у наданні первинної медичної допомоги та направленні пацієнтів на консультації до лікарів-фахівців вищого рівня.

Одним з позитивних результатів нової системи є підвищення та стабілізація державного фінансування.

Забезпечення населення первинною медико-санітарною допомогою входить в обов'язки обласної адміністрації, і ця допомога надається через мережу клінік і

центрів охорони здоров'я, які пропонують обмежений набір діагностичних, вакцинопрофілактичних, невідкладних та екстрених послуг. Передбачається, що ця ланка має надавати певний мінімальний набір послуг, але поки що цієї мети не досягнуто.

Також медичну допомогу надають приватні лікарні та кабінети при поліклініках (6%).

У державі пріоритетна увага приділяється сімейній медицині. Первинна медико-санітарна допомога – це основне питання державного плану реформування. Забезпечення установ первинної медико-санітарної допомоги обладнанням, медикаментами та фінансовими коштами для виплати заробітної плати медичному персоналу має бути адекватним.

Служби спеціалізованої медичної допомоги продовжують концентруватися в столиці, а у зв'язку з дублюванням деяких видів медичного обслуговування постає питання забезпечення їх якості. Необхідно збалансувати кадрові та мережеві ресурси в містах та сільській місцевості.

Не лише Міністерство охорони здоров'я і соціального захисту, а й деякі інші міністерства та відомства мають паралельні медичні служби. Реформи у фінансуванні охорони здоров'я створили стимули для реструктуризації системи медичного забезпечення.

Важливою метою в реформуванні є подальше посилення консенсусу та координації серед осіб, що приймають відповідальні рішення.

Починаючи з 1994 р., Молдова тісно співпрацює з Європейським регіональним бюро на період до 2005 р. з таких питань, як: охорона репродуктивного здоров'я, а також здоров'я матері й дитини; контроль та профілактика неінфекційних захворювань, а також оцінювання якості води; сертифікація країни як території, вільної від поліомієліту; створення національного каталогу основних лікарських посередників; створення національної інформаційної системи охорони здоров'я та підготовка керівників і осіб, що визначають політику, із використання даних; боротьба з туберкульозом та ВІЛ/СНІДом [3].

На 2006–2007 рр. основні заплановані спільні дії будуть запроваджені в таких напрямах: відпрацювання стратегічних рекомендацій щодо реформування системи фінансування охорони здоров'я; оцінювання діяльності системи охорони здоров'я; планування кадрових ресурсів; здійснення ініціативи із забезпечення безпечної вагітності з урахуванням національної стратегії охорони репродуктивного здоров'я населення; покращення лікувально-профілактичної та медико-соціальної допомоги особам, які живуть з ВІЛ/СНІДом; більш активне впровадження стратегії DOTS з метою посилення боротьби з туберкульозом; боротьба з неінфекційними хворобами (боротьба проти тютюну, скринінг на рак шийки матки, профілактика самогубств, насилля і травматизму); задіювання персоналу первинної ланки охорони здоров'я до лікування найбільш поширених патологій; забезпечення безпеки водопостачання питної води; зміцнення національного потенціалу покращення кризи охорони здоров'я; забезпечення безпеки крові.

IV. Висновки

Аналіз міжнародного законодавства та нормативно-правових актів з питань психічного здоров'я свідчить про його регламентацію рядом нормативно-правових документів міжнародного та регіонального рівнів. Хоча разом з тим це відображено у визначальних документах міжнародного рівня, зокрема у ст. 12 Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, у ст. 24 Конвенції – про права дитини. Більшість країн, що розвиваються, віддають перевагу боротьбі з малюковою й дитячою смертністю, ставлячись до психічного здоров'я як до недозволеної розкоші.

Таким чином, аналіз міжнародного законодавства з питань психічного здоров'я свідчить про кодифікацію права на його збереження й відновлення в ряді нормативно-правових актів, виданих під егідою Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, Всесвітньої організації охорони здоров'я, Всесвітньої психіатричної асоціації тощо. Значну увагу проблемам психічного здоров'я приділено в резолюціях, деклараціях, схвалених міжнародними конференціями з питань охорони здоров'я. Поряд із цим реалізація цього права в багатьох країнах світу стикається з певними труднощами, що викликає стурбованість міжнародних організацій.

Література

1. Москаленко В.Ф. Право на здоров'я (охорону здоров'я) в основних міжнародних нормативно-правових актах / В.Ф. Москаленко // Охорона здоров'я України. – 2003. – № 2. – С. 5–12.
2. Москаленко В.Ф. Право на охорону здоров'я у нормативно-правових актах міжнародного та європейського рівня / В.Ф. Москаленко, Т.С. Грузєва, Г.В. Іншакова. – К. : Книга-плюс, 2006. – 354 с.
3. Солоненко Н. Міжнародні тенденції державної політики та управління реформуванням у галузі охорони здоров'я / Н. Солоненко, І. Солоненко // Вісник УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 187–194.
4. Aucoin P. Theory and Research in the Study of Policy-Making // The Structures of Policy-Making in Canada / Ed. By G. Doern, P. Aucoin Aucoin. – Toronto : Mc Millan Company Limited, 1971. – P. 10–38.

5. Holtrust, N.A.C., Hendriks and D.M.J. Bauduin (eds) De detekenis van artikel 12 vrouwenverbrag voor Nederland: gezond heid als recht [The implications of Article 12 Women's Convention for the Netherlands: Health as a Right]. – Den Haad : Yugo, 1996. – P. 68–70.

УДК 35.075

АНАЛІЗ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Акімов О.О.
аспірант Національної академії державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

This article is devoted to the necessity of all ways of learning psychological base of ready-made to the professional activity of all categories and which is necessary for effective way of fulfillment of practical, tasks, which is oriented for realization of policy for European integration.

These tasks forced us develop transnational systems of education state officers which includes educational, professional and political goals.

The author is clarifying the role of developing of statesman to the professional activity and defining some basement of psychological ready-made and characterizing some functions of statesman in the context of demands of European governor.

Анотація

У статті обґрунтовано необхідність аналізу навчальних програм підготовки державних службовців, усебічного вивчення психологічних основ готовності до професійної діяльності державних службовців різних рангів і категорій. Зазначена обставина зумовила розробку транснаціональних систем підготовки державних службовців, що охоплювала освітні, професійні та політичні цілі. Розкрито роль розвитку готовності особистості державного службовця до професійної діяльності, проаналізовано навчальні програми підготовки державних службовців, визначено чинники й основи психологічної готовності, схарактеризовано особистісні функції фахівця в контексті вимог європеїзації державного управління.

Ключові слова

Психологічна готовність, професійна діяльність, психологічний фактор, навчальні програми підготовки, особистісні функції, державна служба, управлінська діяльність, професійний розвиток, європейська інтеграція, управлінський досвід.

І. Вступ

Державному службовцю в процесі виконання службово-посадових обов'язків необхідно постійно гнучко реагувати на зміни в середовищі, а значить, бути психологічно готовим до різноманітних нововведень. Отже, суперечність полягає в тому, що професійна діяльність державних управлінців в умовах європейської інтеграції не завжди постає у "формі нормативно ухваленого способу діяльності, в якому узагальнено й закріплено досвід попередників". Значною мірою на особистість державного службовця діють вимоги, зумовлені європеїзацією вітчизняного державного управління. Різноманітність напрямів впливу не лише викликає нерівномірність перебігу євроінтеграційних процесів в Україні, а й спричинює зміни в характері та змісті завдань для органів виконавчої влади.

Державний службовець як провідник державної євроінтеграційної політики виступає фактором збурення двох систем – державного управління та суспільства, а значить, впливає на процеси щодо їх удосконалення з позицій європейського виміру. Зазначене повертає до розгляду психологічної готовності та навчання державних службовців працювати в євроінтеграційних умовах у контексті розвитку їх особистості. Разом з цим і державний службовець, і процеси європейської інтеграції співіснують в умовах соціально-економічної та політичної нестабільності, ризику й невизначеності українського соціуму як системи.

Професійне навчання та готовність має інтегративний характер й охоплює функціональну, емоційну та особистісну взаємозалежні й взаємозумовлювані підструктури.

Реалізація євроінтеграційної політики вимагає від державного службовця генерування нових ідей і нестандартних рішень, нестандартних підходів до втілення стандартних рішень, потребує розробки нових напрямів роботи в рамках виконання тих чи інших міжнародних домовленостей України. І звичайно, налагодження діяльності охоплює прогнозування очікуваного результату, формування його майбутнього образу.

ІІ. Постановка завдання

Мета дослідження полягає у висвітленні основ розвитку особистості та аналізі навчальних програм підготовки державних

службовців відповідно до вимог європеїзації державного управління.

ІІІ. Результати

Державний службовець є дорослою людиною із власним життєвим і професійним досвідом, неповторним характером й особистісними утвореннями, власними морально-етичними нормами, цінностями, правилами та культурою, сформованими уміннями й навичками, певними стереотипами мислення та поведінки. Компетентність державного службовця у сфері діяльності, функцій і повноважень ЄС та його інституцій є однією з передумов психологічної готовності державних службовців, незалежно від їх місця роботи та посади, швидко й ефективно вирішувати будь-які питання європейської інтеграції, знаходити шляхи вирішення можливих спірних питань тощо.

Здобуття незалежності Україною стало чинником нових внутрішньо- та зовнішньополітичних векторів, спрямованих, зокрема, на європейську спільноту. На сьогодні інтеграція України в Європейський Союз не лише визначена на найвищому політичному рівні, а й стала переконанням більшості громадян України. Крім цього, значна кількість нормативно-правових документів, що регулюють відносини України та європейських інституцій, динаміка й трансформація їх взаємозв'язків, наявність спільних напрацювань свідчать про необоротний характер європейських інтеграційних процесів в Україні. Разом із цим зіставлення українських поглядів та позицій Європейського Союзу засвідчує наявність низки суперечностей.

Насамперед, це несумісність українського оптимізму та європейського прагматизму в оцінці інтеграційних шансів нашої держави. Тобто оптимістичні надії та побажання української сторони щодо членства в Євросоюзі наштовхуються на чіткі, конкретні й однозначні вимоги до країн – кандидатів у члени ЄС, адже Європа очікує від України не декларацій і заяв про наміри, а послідовної державної інтеграційної політики.

Другою суперечністю є невідповідність розроблених Україною інтеграційних планів і дій тому рівню кадрово-інституційного забезпечення інтеграційних процесів, який задовольняв би Євросоюз. Інакше кажучи, Європа розглядає повноцінні, глибокі й комплексні реформи в політико-адміністративній системі України як передумову й фактор успішності процесів її інтеграції.

Наступна суперечність має внутрішній характер, оскільки пов'язана з людським фактором в органах державної влади, який повинен, але не здатен максимально сприяти реалізації інтеграційної політики України. Тобто недостатня професійна підготовка державних службовців є причиною низької кадрово-інституційної спроможності нашої держави в забезпеченні успішної реалізації політичних рішень стосовно інтеграції в Європейський Союз.

Незважаючи на окремі досягнення в організаційно-кадровому забезпеченні реалізації євроінтеграційної політики, гостро проблемними на сьогодні залишаються питання освіти державних службовців відповідно до загальних та специфічних вимог, що висуваються до навчальної підготовки за європейськими угодами.

Разом з цим європейський досвід показує, що комплексний підхід допомагає надавати державним службовцям не лише певний обсяг якихось конкретних державно-управлінських знань і навичок, а й відповідних психологічних знань, управлінської культури й практики країн – членів ЄС для процесу прийняття рішень у національних та наднаціональній інституційних системах Європейського Союзу. Крім того, теоретична підготовка стосовно особливостей становлення й розвитку інституцій ЄС, правової системи ЄС, правових актів у різних сферах внутрішнього ринку ЄС та вдосконалення практичної здатності проводити системний аналіз з урахуванням досвіду вирішення аналогічних питань у країнах-кандидатах і членах Євросоюзу виступає чинником психологічної адаптації державного службовця до професійної діяльності в умовах інтеграції. Таким чином, компетентність у сфері діяльності, функцій і повноважень ЄС та його інституцій є однією з передумов психологічної готовності державних службовців, незалежно від їх місця роботи й посади, швидко та ефективно вирішувати будь-які питання європейської інтеграції, знаходити шляхи розв'язання можливих проблемних аспектів тощо.

Аналізуючи навчальні програми підготовки державних службовців з питань європейської інтеграції в Україні, можемо зазначити, що на сьогодні існує принаймні три чинники, що зумовлюють необхідність урахування європейського виміру в підготовці, перепідготовці й підвищенні кваліфікації державних службовців:

1) історичний розвиток Європи;

2) розквіт "епохи порівняння";

3) виникнення спільного ринку в Європі [1, с. 169].

Потреба у з'ясуванні змісту вищевказаних та інших факторів зумовлена їх впливом на національну систему державного управління й державну службу, адже європейські фактори висувають нові вимоги до службово-посадової діяльності управлінців органів державної влади та їх професійно важливих якостей.

Отже, перший чинник пов'язаний із швидким зростанням міжнародної взаємодії та співробітництва у Європі, що змінює харак-

тер, масштаби й рівень діяльності державного службовця в Україні від національного до міжнародного. Тому, навіть працюючи в місцевій адміністрації чи структурі місцевого самоврядування, можна вирішувати питання європейського рівня, що потребує глибоких знань у галузі євроінтеграційних процесів, їх теорії і стратегії, права й інституцій ЄС тощо [1, с. 169]. За цих умов окремі навчальні посібники передбачають ґрунтовне вивчення основ політики, інституційного устрою та права ЄС. Разом з цим, вони мають подвійне призначення, оскільки містять зрозумілі й продумані методичні матеріали, що дає можливість використовувати їх як для навчання державних службовців, так і для вирішення ними практичних управлінських завдань [2].

Основною рисою наступного фактора є еволюційний характер процесів європейської інтеграції, що засвідчує інституціоналізація діяльності ЄС і спільного ринку. За цих умов зазнає впливу концепція "уряд у дії" на національному та наднаціональному рівнях державного управління. Прозорість європейських кордонів дає можливість оперативно оцінювати дії національного уряду крізь призму його ролі і досягнень на європейській арені порівняно з іншими країнами. Зрозуміло, порівняльний аналіз потребує не лише відповідних знань, умінь і навичок, а й досвіду, що базується на порівнянні результатів роботи чинних європейських урядів.

Для третього фактора характерний наскрізний вплив процесів денаціоналізації систем державного управління як на державних службовців, так і на керівників європейських установ. Зазначена обставина зумовила розробку транснаціональних систем підготовки державних службовців, що охоплювала освітні, професійні та політичні цілі [1, с. 170].

Важливим чинником європеїзації навчання державних службовців на сучасному етапі слугує приєднання України до Болонського процесу. Необхідність урахування болонських домовленостей у підготовці управлінців до роботи в євроінтеграційних умовах зумовлена їх всеосяжним, загальновизнаним характером, що спирається на консолідований досвід європейських країн [3, с. 178]. З огляду на зазначене, підготовку кадрів державної служби пропонується здійснювати на основі поєднання академічного й практичного підходів, що зумовлено комплексністю академічної підготовки, в якій поєднується і теоретична, і практична складові [3, с. 179]. У контексті європеїзації державного управління академічна підготовка фахівця є першою й необхідною умовою забезпечення його професійної готовності до роботи в євроінтеграційних умовах. Однією з головних переваг державного службовця, підготовленого за академічною програмою, є відповідний кваліфікаційний рівень – магістр, кандидат або доктор наук з державного управління. Крім цього, важливим і позитивним з погляду відповідності українських фахівців органів державної влади вимогам європейської зони освіти є сильний дослідницький компонент фахової підготовки [3, с. 181]. Таким чином, академічний характер підготовки державних службовців до діяльності в євроінтеграційних умовах не лише надає необхідні знання, створює базу для подальшого професійного вдосконалення працівника, а й забезпечує реалізацію змісту другого фактора європеїзації державного управління – порівняльний аналіз результатів діяльності урядів країн ЄС.

Доцільність комплексного підходу в навчанні державних службовців підтверджує європейський досвід. Так, підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації управлінців здійснювалась за допомогою і загальних, і спеціальних навчальних програм, а відмінність полягає лише в термінах їх запровадження. Важливо, що навчанню передувало оцінювання навчальних потреб державних службовців, урахування євроінтеграційного досвіду інших країн, адаптація навчальних стратегій і програм до нової специфіки інтеграційних процесів, яка пов'язана з політичною та управлінською культурою держав – членів ЄС [1, с. 171].

Збільшення впливу процесів європеїзації на вітчизняне державне управління й систему державної служби є одним з факторів пошуку нового змісту навчання державних службовців для роботи в умовах європейської інтеграції. Концепція формування змісту навчання персоналу державної служби до роботи в євроінтеграційних умовах має ґрунтуватися на розумінні подвійного характеру завдань, зумовлених процесами європеїзації державного управління. З одного боку, державні службовці повинні бути професійно придатними й психологічно готовими до роботи в умовах євроінтеграції, а з іншого – вони, реалізуючи державну політику європейської інтеграції, безпосередньо формують зазначені умови. Тому саме від їх професіоналізму, який ґрунтується на системних і різноманітних знаннях історії, законодавчих основ і принципів функціонування Європейського Союзу та його інституцій, від психологічної готовності використовувати їх на практиці залежать і процеси євроінтеграції, й умови, в яких службовцям доведеться працювати. Зазначене потребує комплексного підходу до підготовки державних службовців до роботи в євроінтеграційних умовах, який базується на академічних і практичних формах навчання.

Зважаючи на гостру потребу європеїзації освіти державних службовців, кафедрою європейської інтеграції Національної академії державного управління при Президентові України розроблено ряд дисциплін для підготовки магістрів з державного управління [8].

У рамках модуля "Політика європейської інтеграції" вивчаються теорія та історія європейських інтеграційних процесів, право Європейського Союзу, інституції Європейського Союзу, політика ЄС тощо. Цілями дисципліни визначено надання базових знань про європейську інтеграцію та Європейський Союз, ознайомлення з політикою європейської інтеграції України, визначення напрямів та змісту діяльності державних органів для забезпечення європейської інтеграції України. У результаті навчання слухачі мають оволодіти основними знаннями про інтеграційні процеси у Європі та Європейському Союзі, навчитися аналізувати сучасну політику європейської інтеграції України, визначати ефективність діючих форм і методів державного управління в контексті європейської інтеграції України.

Вивчення дисципліни "Історія, теорія та стратегія європейської інтеграції" має на меті надання базових знань з ключових питань історії, теорії і стратегії європейської інтеграції, розуміння логіки історичного розвитку інтеграційних процесів та їх інституційно-правового оформлення, навчити відрізняти підходи представників різних течій і систему їх аргументації, аналізувати сучасні інтеграційні процеси в Європі й світі з погляду типів і методів інтеграції, а також сформувати вміння передбачати наслідки політичних рішень у сфері інтеграції. Результати навчання полягають у знаннях ключових аспектів історії, теорії та стратегії європейської інтеграції, уміннях аналізувати історичний розвиток процесів інтеграції та основні концепції й застосовувати теоретичні знання в аналізі зовнішньополітичної стратегії України.

Навчання за дисципліною "Правова та інституційна системи Європейського Союзу" передбачає засвоєння широкого кола правових питань і ставить за мету надання базових знань про правову та інституційну системи Європейського Союзу, навчання аналізувати особливості функціонування правової та інституційної систем Європейського Союзу й застосовувати принципи європейського урядування з метою адаптації державного управління в Україні до європейських стандартів. Результати навчання передбачають знання основних складових правового та інституційного устрою ЄС, розуміння причини їх утворення та перспективи вдосконалення, уміння аналізувати вплив інституційно-правової системи ЄС на сучасну політику європейської інтеграції, визначати відмінності в інституційно-правових системах України та ЄС, застосовуючи метод порівняльного аналізу й розробляти практичні рекомендації щодо адаптації державного управління в Україні до європейських стандартів.

Вивчення модуля "Внутрішній ринок та галузеві політики Європейського Союзу" зорієнтовано на надання базових знань з ключових питань економічної та галузевих політик Європейського Союзу, розвиток навичок аналізу інтеграційних процесів у різних сферах, формування вмінь аналізувати політику України у відповідних галузях порівняно з політикою Європейського Союзу і розробляти пропозиції (проекти) щодо вдосконалення державного регулювання ринкових відносин в Україні та окремих галузей економіки. У результаті навчання слухачі повинні знати основні положення конкурентної політики ЄС та галузевих політик, оволодіти уміннями контент-аналізу політики ЄС, мати навички визначення передумов розроблення та здійснення політики ЄС, стратегії політик у конкретній соціально-економічній ситуації і їхні наслідки, ролі галузевих політик у процесі європейської інтеграції, а також набути аналітично-порівняльних та прогностичних умінь у сфері економічної й галузевої політики України тощо.

Факультативний модуль "Соціальні аспекти європейської інтеграції" спрямований на засвоєння слухачами засад європейської інтеграції у сфері соціального розвитку й соціальної політики, вивчення питань, дотичних до соціальних аспектів. Крім зазначеного, передбачено здійснення порівняльного аналізу соціальної політики в регіонах та країнах Європейського Союзу, визначення соціальних наслідків розширення ЄС і навчання застосовувати набуті знання для визначення напрямів реформування соціальної політики в Україні.

Отже, формування психологічної готовності державних службовців до роботи в умовах європейської інтеграції здійснюється в системі професійного навчання державних службовців. Ефективність формувального процесу значною мірою залежить від його спрямування. При цьому слід враховувати зміну навчальної парадигми: від інформативної до розвивальної. Унаслідок навчально-освітніх парадигмальних змін розвиток особистості державного службовця пов'язаний з вирішенням нових завдань:

- формування "інтеграційної" свідомості в частині розуміння особистої важливості в процесах зближення з країнами Європейського Союзу;
- формування або активізація психологічної установки на навчання впродовж життєдіяльності;

- оволодіння сучасними технологіями навчання та засвоєння знань;
- набуття або вдосконалення вмінь та навичок з реалізації теоретичних знань у професійній діяльності;
- формування в державного службовця інноваційного типу дій та мислення;
- раціональне співвідношення теоретичної і практичної складових у навчанні й освіті. Незбалансованість фундаментальної підготовки та спеціалізації в підготовці державних службовців може детермінувати спрощений підхід до підготовки фахівців у сфері європейської інтеграції. Фундаментальні знання у вигляді інформаційного дерева як системи знань, фактів та зв'язків між ними є основою для розвитку особистості, тому що допомагають усвідомити необхідність професійного та особистісного вдосконалення, визначити адекватні цілі, слугують джерелом додаткової мотивації й задоволення потреб у самовизначенні та самореалізації. Звідси виникає необхідність у глибокій і різнобічній теоретичній підготовці державного службовця з позицій європейського виміру, оскільки саме на основі теоретичних знань він зможе переорієнтуватися на нові види діяльності, зумовлені вимогами європеїзації державного управління;
- підготовка професіоналів, здатних функціонувати в глобальному життєвому та професійному, як реальному, так і віртуальному, просторі. За цих умов видається актуальним збереження відчуття патріотизму, ідентифікації себе як громадянина держави Україна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про наявність вагомих напрацювань у сфері особистісного розвитку державних службовців, його узгодженість і відповідність вимогам та потребам як професійного, так і зовнішнього середовища. Розглядаючи теоретичні основи навчання державних службовців, Н.Г. Протасова ґрунтовно розкриває особистісно-розвивальну модель навчання, різновидом якої є андрагогічна модель. Тому обґрунтованим є акцентування уваги на андрагогічному спрямуванні навчального процесу в системі професійного навчання державних службовців, оскільки метою організації навчання є розвиток особистості дорослої людини з "урахуванням її вікових та індивідуальних особливостей, професійного й життєвого досвіду, рівня освіченості, реальних освітніх і життєвих потреб, здібностей та можливостей".

Необхідність розгляду явища розвитку особистості державного службовця визначається тим, що рівень розвитку особистості в сучасному цивілізаційному контексті слугує виміром прогресивності певної країни і є фактором розвитку суспільства й особистості.

Узагальнюючи, зазначимо, що передумови розвитку особистості державного управлінця мають дуальний характер, оскільки, з одного боку, охоплюють визначення кола, змісту й характеру вимог європеїзації державного сектора, а з іншого – передбачають наявність відповідних професійних, психолого-педагогічних, соціальних і навчальних умов. У свою чергу, вимоги щодо європеїзації державного управління, формуючи завдання для різних ієрархічних рівнів державного управління і конкретизуючи перелік професійно-особистісних умінь та навичок, необхідних для їх виконання, стають фактором розвитку фахівця з євроінтегарційних процесів. Таким чином, умови розвивального навчального процесу сприяють професійному, освітньому й культурному зростанню державного службовця, а вимоги щодо європеїзації слугують фактором розвивального процесу.

Основою розвитку державного службовця є його внутрішня позиція як система реально діючих мотивів щодо євроінтеграційних процесів, самоусвідомлення та ставлення до себе в контексті вимог європеїзації державного управління.

IV. Висновки

У результаті навчання слухачі повинні розуміти логіку історичного розвитку "єдиної соціальної Європи", сучасні цілі соціальної політики, знати засоби та інструменти наближення соціального розвитку в Європі. Крім цього, майбутні фахівці у сфері європейської інтеграції мають удосконалити вміння й навички аналізувати особливості соціальної політики й соціального розвитку різних країн, передбачати соціальні наслідки економічної інтеграції та розробляти практичні рекомендації щодо наближення соціальної політики в Україні до стандартів ЄС.

Для системи дистанційного навчання державних службовців розроблено курс "Європейська інтеграція", що ставить за мету надання базових знань про ЄС, усвідомлення й аналіз сучасних інтеграційних процесів, здобуття вміння прогнозувати наслідки політичних рішень, розвиток здатності розробляти управлінські рішення тощо. У контексті європеїзації державного управління академічна підготовка фахівця є першою й необхідною умовою забезпечення його професійної готовності до роботи в євроінтеграційних умовах. Однією з головних переваг державного службовця, підготовленого за академічною програмою, є відповідний кваліфікаційний рівень – магістр, кандидат або доктор наук з державного управління. Крім цього, важливим і позитивним з погля-

ду відповідності українських фахівців органів державної влади вимогам європейської зони освіти є сильний дослідницький компонент фахової підготовки.

Література

1. Билан И. Стереотипы или реальность: кросс-культурная коммуникация [Электронный ресурс] / И. Билан. – Режим доступа: http://www.liga.net/smi/show.html?id=124292.
2. Викторова В. Об особенностях кросс-культурной коммуникации в бизнесе [Электронный ресурс] / В. Викторова. – Режим доступа: http://hghltd.yandex.net/yandbtm?url=http%3A%2F%2Fwww.russcomm.ru.
3. Грицяк І.А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : монографія / І.А. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.
4. Договор о Европейском Союзе. Консолидированная версия. – М. : Интердиалект+, 2001. – 224 с.
5. Ершов А. Вигляд психолога на активность человека / А. Ершов. – М. : Луч, 1991. – 159 с.
6. Евроинтеграция: направления и сложности процесса в Армении [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.azg.am/com.
7. Звіт з наукової діяльності за 2005 рік / [за заг. ред. В.М. Князєва; укл. : Д.О. Безносенко та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 144 с.
8. Положення про підготовку магістрів за спеціальностями 8.150000 “Державне управління” та 8.150102 “Управління суспільним розвитком” : у 2 кн. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Кн. 1 : Програми навчальних дисциплін. Спеціальність 8.150000 “Державне управління”. – 446 с.
9. Костюк С. Подготовка государственных служащих Украины в сфере европейской интеграции / С. Костюк // Персонал. – 2004. – № 2. – С. 80–85.
10. Робер М.-А. Психология индивида и группы : пер. с франц. / М.-А. Робер, Ф. Тильман ; предисл. А.В. Толстых. – М. : Прогресс, 1988. – 256 с.
11. Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України : монографія / В.Г. Понеділко, О.М. Хмелевська, Ю.О. Молчанова; [за заг. ред. В.І. Лугового, В.Г. Понеділко]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 84 с.
12. Україна: поступ у XXI століття : наук.-метод. зб. / І.Ф. Надольний, В.А. Ребкало, Н.Р. Нижник та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 220 с.

УДК 351.84

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ФАКТОР СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Балашов А.М.
кандидат наук з державного управління
докторант Національної академії державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The author analyzes the domestic practice of becoming and development of social partnership institute in the context of developed democracy countries experience, selects the component factors of strengthening of this institute as to the democratic advancement attribute of Ukraine in the article.

Анотація

У статті розглянуто вітчизняну практику становлення і розвитку інституту соціального партнерства в контексті досвіду країн розвинутої демократії, виокремлено складові чинники зміцнення цього інституту як атрибута демократичного поступу України.

Ключові слова

Соціальне партнерство, суспільний розвиток, соціально-трудова сфера, демографічна модель, колективна угода, безробіття, заробітна плата, дохід.

І. Вступ

Актуальність дослідження цієї проблематики визначають вкрай складні завдання щодо відтворення системи демократичних політико-економічних відносин, формування механізмів узгодження суспільних інтересів, що спроможні гарантувати еволюційний розвиток держави, запобігати масштабним внутрішнім потрясінням і забезпечувати соціальний мир та злагоду. Для сучасної України, яка проголошує демократичні цінності та торує новий шлях самостійного сходження, доцільним є формування і подальший розвиток системи соціального партнерства, належне врахування вітчизняної специфіки та використання досвіду європейських держав, які мають у цій царині відповідні досягнення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити зарубіжний досвід соціального партнерства як фактор суспільного розвитку

III. Результати

На нинішньому етапі суспільного розвитку аксіоматичним є твердження, що індустріальна та постіндустріальна демократія неможливі без “соціалізації” держави, надання їй функцій соціального регулятора – так званого welfare state. Можна констатувати, що всі сучасні демократичні країни, хоча і в різний час, визнали необхідність інституалізації механізмів забезпечення соціальної злагоди та миру. Подібна політика утверджувалась у вигляді різних форм, моделей відповідно до умов і потреб кожного суспільства, отримавши загальне визначення політики соціального партнерства.

Для досягнення сталого розвитку соціально-економічних, трудових відносин Україні слід враховувати основні світові тенденції організації соціального партнерства. В широкому спектрі соціальної сфери особливе місце посідають трудові відносини, налагодження соціального партнерства як зрілої системи відносин, яка виникає між найманими працівниками та роботодавцями, за посередницької ролі держави з узгодження інтересів у соціально-трудовій сфері та врегулювання соціально-трудових конфліктів. Відомі дві моделі соціального партнерства – трипартизм і біпартизм. У тих країнах, де роль держави в регулюванні трудових відносин невелика (США, Канада, Великобританія), практикується двостороння співпраця між об'єднаннями роботодавців і організаціями найманих працівників. Держава в такій соціальній моделі виступає як арбітр або посередник при виникненні соціальних конфліктів. На сьогодні найбільш розвинена система соціального партнерства трипартизму існує в таких європейських країнах, як Німеччина, Швеція, Австрія [1, с. 45]. За цієї системи у врегулюванні соціально-трудових відносин беруть однаково важливу участь три сторони: організації, що представляють інтереси найманих працівників, об’єднання роботодавців та держава.

У контексті політичної ідеології моделі соціального партнерства поділяють на консервативну, соціал-демократичну та демократичну.

Функціонування консервативної моделі (США, Японія) більшою мірою базується на загальній правосвідомості й добрій волі сторін, і меншою – на законодавчому унормуванні. Аналіз сучасної стратегії управління переконує в активізації людського фактора, що розглядається не лише як учасник виробництва, а й як суб'єкт усіх стадій соціально-трудових відносин [2, с. 178].

Для демократичної моделі соціального партнерства (Німеччина, Австрія) характерна наявність органів соціального партнерства на всіх рівнях. Ці органи займаються, насамперед, попереджувальною роботою, що дає змогу не доводити конфлікти до серйозних загострень. Однією з особливостей Австрії та Німеччини є централізація профспілок. Досягненням цієї системи є висока стабільність переговорного процесу [1, с. 65].

Соціал-демократичній моделі соціального партнерства відповідає так звана “шведська модель”. Ця система заснована на взаємодії та відповідному розподілі функцій держави, підприємців та профспілок. Причому, на відміну від консервативної моделі, держава виступає інструментом, за допомогою якого не тільки забезпечується стабільність економічної системи, а й її розвиток та вдосконалення, в основі якого – ринкове господарство та приватне підприємництво.

Відсутність демократичних традицій соціального партнерства, наявність споживацьких настроїв у суспільстві утруднює впровадження консервативної моделі з її акцентом на загальній правосвідомості в людських стосунках. Також не відповідає соціал-демократична модель соціального партнерства з її надвисокими податками та не менш високим рівнем соціального забезпечення сучасним умовам України .

Слід ураховувати, що система соціального партнерства в країнах Європи не є застиглою формою і в багатьох вимірах моделі доповнюються рисами іншої. Тому для України, на наш погляд, доцільним є формування демократичної моделі соціального партнерства як найбільш придатної для умов перехідного періоду (зокрема, створення інституту тарифної автономії, удосконалення роботи рад підприємств) [1, с. 103].

Для становлення та розвитку системи соціального партнерства в Україні вже здійснено ряд важливих кроків. Подальший розвиток українського суспільства потребує конституювання демократичних, політичних і правових механізмів управління соціальними процесами.

Перехід України до ринкової економіки породив низку соціальних проблем, які вимагали відповідних заходів соціальної політики, зокрема, у сфері соціально-трудових відносин, де виникла гостра потреба нового законодавчого регулювання.

В Україні в червні 1992 р. було прийнято Закон України “Про об’єднання громадян”, відповідно до якого профспілки законодавчо визнано громадськими організаціями, котрі об’єднують громадян для задоволення та захисту їх законних, соціальних, економічних та інших спільних інтересів. У тому самому році ухвалено Закон України “Про

охорону праці", який визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, на належні, безпечні для здоров'я умови праці, регулює за участю відповідних органів державної влади відносини між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. В червні 1993 р. було прийнято Закон України "Про колективні договори і угоди", який врегульовує трудові відносини і соціально-економічні інтереси найманих працівників з власниками підприємств, установ, організацій.

Водночас постала необхідність у створенні повноправних представницьких органів як найманих працівників, так і роботодавців. У цьому напрямі були здійснені відповідні організаційні та правові заходи. Указом Президента України в травні 1993 р. було створено Національну раду соціального партнерства; в 1993 р. укладено тарифні угоди, а потім генеральні угоди між Кабінетом Міністрів і профспілковими об'єднаннями України, в 1997 р. – з Українським союзом промисловців і підприємців, а в 1999 р. і з Конфедерацією роботодавців України. В 1995 р. прийнято Закон України "Про оплату праці" (із змінами 1997 р.) та Закон "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності"; в 1998 р. – Закон України "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)"; у 2002 р. – Закон України "Про об'єднання роботодавців"; Указом Президента в листопаді 1998 р. створюється Національна служба посередництва і примирення.

Важливим показником розвитку соціально-трудових відносин в Україні є формування представницьких структур – професійних спілок та об'єднань працедавців, які інституалізували свої інтереси в політико-економічній сфері, найчисельнішими з яких є Федерація профспілок України та Український союз промисловців і підприємців [3, с. 201].

Професійні спілки – закономірний і необхідний інститут демократичного суспільства. На сьогодні відмінність вітчизняних профспілок від західноєвропейських полягає в їх соціальній строкатості. Вони включають представників як найманих працівників, так і власників. У нинішніх умовах така єдність є об'єктивною реальністю.

Іншою особливістю вітчизняних профспілок є їх специфічні функції (організація дозвілля та оздоровлення, забезпечення належного рівня життя працівників та членів їх сімей тощо). Досвід розвинених країн показує, що для підвищення ефективності профспілок щодо формування, представлення і захисту прав та інтересів своїх членів коло напрямів та адресатів повинно бути звужено. Концентрація зусиль на головних напрямах регулювання соціально-трудових відносин дасть змогу ефективно захищати інтереси найманих працівників, а в результаті – підвищити результативність профспілкової діяльності.

Натомість об'єднання вітчизняних роботодавців спрямовують свою діяльність передусім на роботу у сфері лобіювання інтересів роботодавців в органах виконавчої і законодавчої влади, а не для переговорів з працівниками та профспілками. Як демонструє досвід європейських та інших індустріально розвинених країн, виникнення об'єднань підприємців, що беруть участь у переговорах з працівниками, відставало від створення профспілок на 10–15 років. Саме профспілки, посиливши свій вплив на роботодавців, змусили останніх об'єднатися. Тому у такій ситуації, коли немає сильних профспілок, бракує і дієвого соціального партнерства.

Єдиним реально ефективним суб'єктом залишається держава. Кабінет Міністрів України виступає в системі соціального партнерства як орган, що здійснює управління об'єктами державної власності. Держава також виконує таку важливу функцію як створення правової бази для регулювання соціально-трудових відносин, установлення на державному рівні мінімальних гарантій для найманих працівників у сфері праці.

Вітчизняною практикою регулювання соціально-трудових відносин стало укладання на тристоронній основі Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, Конфедерацією роботодавців України та всеукраїнськими профспілками і профспілковими об'єднаннями. На загальнодержавному рівні предметом переговорів є основні напрями соціально-економічної політики уряду, включаючи розробку показників соціального добробуту нації, системи соціальних гарантій для всіх верств населення, а також заходів із захисту інтересів суб'єктів трудових відносин.

Сторони визнають, що цією угодою на державному рівні встановлюються соціально-трудові гарантії для найманих працівників, регулюються виробничі, трудові й соціально-економічні відносини між найманими працівниками і роботодавцями та відповідальність сторін за виконання досягнутих домовленостей. Відповідно до Закону України "Про колективні договори і угоди" в державі почали реалізовуватися на практиці елементи вертикальної системи соціального партнерства на всіх рівнях суспільства. Укладаються генеральні, галузеві, територіальні та інші угоди, а також колективні договори.

Головною умовою формування партнерських відносин при цьому є спільність інтересів найманих працівників та власників пі-

дприємств. Узгодження інтересів найманих працівників і роботодавців у сфері соціально-трудових відносин здійснюється шляхом переговорів і завершується укладанням колективних договорів і угод. Практика укладання колективних договорів свідчить про фіксацію домовленості сторін з широкого кола питань: розміру заробітної плати, інших грошових виплат; індексації заробітної плати і доходів; грошових компенсацій за роботу в нічний час або святкові дні; зайнятість та перекваліфікацію; тривалість робочого дня, робочого тижня та оплачуваної відпустки; умов та охорони праці; основних обов'язків сторін (адміністрації та працівників); контролю за виконанням колективного договору чи умов внесення до нього змін [3, с. 89].

Важливою складовою соціального партнерства є форми та методи вирішення трудових спорів та конфліктів, що дають змогу запобігти їм або пом'якшити. Суттєвим кроком у цьому напрямі є створення в Україні у 1993 р. Національної ради соціального партнерства при Президентові України (НРСП). За участю Національної ради було розроблено проект Закону України "Про соціальне партнерство", однак у 1999 р. він не був прийнятий Верховною Радою України. Крім законотворчої роботи, НРСП має сприяти тому, щоб регіональні проблеми вирішувалися не тільки на законодавчому рівні та виконавчою владою, а й через місцеві представницькі органи соціального партнерства.

Держава зацікавлена в тому, щоб працівники самостійно домовлялися з підприємцями про рівень заробітної плати, розмір соціальних виплат тощо й стимулює їх до цього. Водночас слід зазначити, що загострення проблем у вугільній, транспортній та інших галузях свідчить, що будь-яка домовленість сторін щодо соціально-трудових відносин може мати успіх лише у тому випадку, коли існує профспілка на підприємстві й адміністрація прислухається до її позиції. Якщо профспілкова організація слабка і не може домовитися з адміністрацією підприємства, то держава, а не власник, має виступати гарантом забезпечення мінімально необхідного рівня життя та безпеки працівника. Тобто мають бути законодавчо визначені обов'язкові для виконання стандарти не лише прожиткового мінімуму, а й всі інші соціальні стандарти: норми погодинної оплати праці, заробітної плати та відпусток у галузях. Усе це захищатиме працівників на відповідному рівні, зниження якого роботодавець не може встановлювати. Такі засади стануть дієвою підмогою щодо зміцнення профспілок, відстоювання ними законних прав громадян.

Складовими зміцнення соціального партнерства в нашій країні є: економічне зростання останніх років, підвищення рівня зайнятості населення і зниження безробіття, нарощування тенденції збільшення заробітної плати у структурі доходів населення. Водночас заробітна плата, яка становить основу доходів населення, залишається дуже низькою. Адже згідно з вимогами Європейської соціальної хартії, мінімальна заробітна плата має становити не менше ніж 2,5 прожиткового мінімуму, а в Україні вона дорівнює лише близько 81% прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Станом на початок 2008 р. понад 2 млн працівників нашої країни своєю працею не можуть забезпечити мінімального рівня споживання та задоволення основних соціальних і культурних потреб.

Невдале голосування у Верховній Раді України (4 червня 2008 р.) двох законопроектів ("Про встановлення мінімальної частини заробітної плати в структурі собівартості продукції" № 1172 та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно погодинної оплати праці" № 1156) свідчить про недалекоглядну позицію народних депутатів України. В подальшому вкрай необхідно повернутися до розгляду цих соціально важливих законопроектів і з відповідним корегуванням прийняти їх. Адже ідея законопроекту № 1172 полягає в тому, що мінімальна частка зарплати в структурі собівартості продукції повинна становити не менше ніж 30%. Сьогодні, для порівняння, частина фонду оплати праці в структурі собівартості продукції більшості українських підприємств становить близько 12%. Водночас за стандартами промислово розвинених країн (зокрема, Євросоюзу) ця частка має становити 30–35%. Стосовно прийняття рішення щодо погодинної оплати праці, то майже всі політичні сили у Верховній Раді України висловлювали своє схвальне ставлення до законопроекту, але з різних причин результат голосування був негативним.

Законодавче забезпечення системи соціального партнерства мають доповнити проекти законів "Про соціальний діалог", "Про трудові колективи", нова редакція Закону України "Про колективні договори і угоди", які тривалий час знаходяться на розгляді в парламенті. З прийняттям цих законів має бути створена оновлена і сучасна вітчизняна правова база колективного трудового права. Особливу увагу слід приділити остаточному упорядкуванню та прийняттю Кодексу законів України про працю.

Зауважимо, що Україні необхідно збільшити вартість робочої сили, частку заробітної плати у структурі виробничих затрат і перейти до визначення реальної ціни робочої сили як вартості засобів, необхідних для повноцінного розширеного відтворення людського капіталу. На цій основі має базу-

ватися соціальна структура європейського типу – з низькими рівнями бідності та майнового розшарування. Слід дбати про забезпечення належної мотивації до активної поведінки на ринку праці, в тому числі шляхом здобуття високого рівня освіти та кваліфікації, збереження здоров'я, продовження трудової діяльності після досягнення пенсійного віку. Особлива увага суспільства і влади має бути зосереджена на протидії масштабній трудовій еміграції робочої сили, створенні реальних умов для реалізації всього потенціалу громадян у власній державі.

Заходами щодо вдосконалення системи соціального партнерства в Україні, на наш погляд, є: відновлення різноманітних форм участі працівників в управлінні підприємствами – рад трудових колективів, виробничих рад, груп якості тощо; формування суспільної свідомості щодо рівності обох партнерів – підприємця і працівника; вдосконалення законодавчої бази.

IV. Висновки

Для формування системи соціального партнерства у нашій країні вже є необхідні умови. По-перше, наша держава у 2005 р. визнана Європейським Союзом країною з ринковою економікою, в ній сформувався відповідний прошарок підприємців. По-друге, існують різні профспілкові організації, що представляють і захищають інтереси найманих працівників, а також їх об'єднання загальнодержавного рівня. По-третє, сформовано політико-правове поле для розвитку соціального партнерства на тристоронній основі. По-четверте, держава заявила про свою готовність виступити посередником у відносинах між найманими працівниками і роботодавцями.

Зазначимо також, що система соціального партнерства може ефективно функціонувати тільки за умов економічного розвитку, вона є атрибутом успішних демократичних країн. Дієвість соціального партнерства підвищується тоді, коли держава проводить активну соціальну політику в інтересах більшості населення, коли розвиненими є консенсусні форми демократії та інститути громадянського суспільства, що забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп, коли організації найманих працівників мають достатню силу і користуються належним авторитетом у суспільстві.

Література

1. Антропов В.В. Социальная защита в странах Европейского Союза. История, организация, финансирование, проблемы / В.В. Антропов. – М. : Экономика, 2006. – 271 с.
2. Бондаренко Ю.М. Теоретичні аспекти соціальної політики держави та її захисні функції / Ю.М. Бондаренко // Теорія та практика державного управління. – Х. : Магістр, 2007. – Вип. 3 (18). – С. 177–182.
3. Сирота І.М. Право соціального забезпечення в Україні : підручник / І.М. Сирота. – 7-ме вид., перероб. й допов. з урахуванням змін чинного законодавства. – Х. : Одіссей, 2007. – 405 с.

УДК 369.03

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО МЕДИЧНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

Боков О.В.
аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article is dedicated to the issues of alternative variant of implementation of general compulsory state medical social insurance on the basis of Fund of social insurance on temporary loss of employment. It was grounded the usefulness of this model of medical insurance realization in Ukraine. It was formulated the proposals which can be taken info account while working-out correspondent bills as far the implementation of medical social insurance in Ukraine.

Анотація

У статті розглянуто питання альтернативного варіанта впровадження загальнообов'язкового державного медичного соціального страхування на базі Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Обґрунтовано доцільність реалізації цієї моделі медичного страхування в Україні. Сформульовано пропозиції, які можуть бути враховані при розробці відповідних законопроектів щодо впровадження медичного соціального страхування в країні.

Ключові слова

Фонд соціального страхування, медичне соціальне страхування, розмір внесків.

І. Вступ

Держава і суспільство відповідальні перед сучасним і майбутнім поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України. Забезпечення доступної

кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянинові України, упровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я є одним із пріоритетних напрямів соціальної політики нашої країни.

Формування правових основ, на які б спирався подальший розвиток галузі, не можливе без теоретичного підґрунтя – як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду. Необхідне ширше залучення науковців і практиків до законотворчого процесу підготовки законопроектів, які відповідали б потребам часу. Ряд учених, у тому числі Н.А. Демідов, Н.Ф. Архангельська, О.П. Щепін, Т.В. Педченко, а також практиків у сфері соціального страхування та охорони здоров'я, серед яких О.В. Гаряча, О.П. Скрипник, М.М. Папієв, І.В. Яковенко, вважають, що в ринкових умовах необхідно форсувати впровадження страхової медицини. Питання впровадження медичного страхування в Україні вже протягом тривалого часу обговорюються у широких колах громадськості. І через свою важливість і неоднозначність є темою численних дискусій щодо принципів, методів, шляхів її реалізації в Україні.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в дослідженні стратегії подальшого розвитку національної системи охорони здоров'я України в нових економічних умовах; в обґрунтуванні необхідності прискорення впровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування як однієї з ланок комплексної системи управління соціальними ризиками, що загрожують здоров'ю населення.

III. Результати

Можна виділити три основні форми фінансування систем охорони здоров'я у світі: бюджетна, страхова, приватна. В чистому вигляді ці системи практично не застосовуються, а використовуються комбіновано залежно від традицій, економічного стану країни [6].

Протягом останніх років медичної спільнотою та громадськістю неодноразово обговорювалися законопроекти з медичного страхування, які виносилися на розгляд Верховної Ради України, але жоден законопроект не було прийнято [2–4]. Водночас на сьогодні нагальною проблемою є реформування охорони здоров'я, в тому числі запровадження державного медичного страхування.

В Україні активно обговорюються дві основні конкуруючі між собою концепції впровадження медичного страхування, одна з яких базується на страхових внесках та бюджетному фінансуванні охорони здоров'я (змішана бюджетно-страхова модель), інша ґрунтується на обов'язковому медичному страхуванні із залученням страхових компаній разом із державою. Ці моделі називають, відповідно, неконкурентна та конкурентна.

У свою чергу, концепція обов'язкового медичного страхування із залученням страхових компаній має декілька варіацій. Центральними органами виконавчої влади вже розглядалися два варіанта концепцій, авторами яких є Міністерство охорони здоров'я та Ліга страхових організацій України. Але ці варіанти мають ряд положень, які можуть суттєво обмежити доступність громадян до медичного обслуговування.

У зазначених концепціях, а також в окремих законопроектах, які подавалися на розгляд Верховної Ради України, передбачається до страхувальників віднести фонди соціального страхування.

У зв'язку із цим заслуговують на увагу концепції, які вписуються в Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Ці концепції передбачають створення окремого фонду медичного страхування або передачу функцій медичного страхування Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

Для адміністрування соціального медичного страхування в цій моделі передбачається можливість використання вже сформованої адміністративної структури – Фонду обов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності й витратами, зумовленими народженням та похованням (далі – Фонд), на основі поєднання зазначених видів страхування, що забезпечить зменшення видатків на адміністрування [1]. Не треба проводити спеціальні розрахунки, щоб зробити висновок, що останній варіант побудови медичного страхування вимагає менших адміністративних видатків.

Запропонована модель упровадження медичного страхування передбачає створення мережі страхових кас, що дає змогу певною мірою вирішити питання щодо формування мережі посередників з метою забезпечення належної організації та захисту прав застрахованої особи.

Особливістю загальної концепції є те, що Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування не буде виконувати функції, пов'язані зі збором внесків від роботодавців та застрахованих осіб, які збиратимуться одним органом для всіх видів соціального страхування у складі єдиного соціального внеску.

Концепція запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування шляхом перетворення Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на Фонд соціального медичного страхування України, покладання на останній функцій матеріального забезпечен-

ня у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та фінансування медичних послуг населенню, що забезпечує, відповідно до Конституції України, безоплатність медичної допомоги [5], є для України, на нашу думку, більш оптимальною.

Обґрунтуємо цю думку:

- досягається оптимізація адміністративних видатків на запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, забезпечується запобігання дублюванню ряду функцій щодо страхування здоров'я, які покладено зараз на Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, зокрема, щодо медичної реабілітації, відновлення здоров'я застрахованих осіб і членів їх сімей, дітей, у тому числі профілактичного плану;
- потреба в медичному обслуговуванні та наданні допомоги з тимчасової непрацездатності для працюючих осіб у більшості випадків виникає при настанні одного й того самого страхового випадку, пов'язаного із захворюванням. Обидва випадки регулюються Конвенцією Міжнародної організації праці "Про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби" від 4 червня 1969 р. № 130, якою передбачається управління наданням цих видів допомоги однією установою;
- зниження захворюваності та зменшення витрат на виплату допомоги з тимчасової непрацездатності великою мірою залежить від якості медичного обслуговування застрахованих осіб і являє собою єдину систему медико-соціального забезпечення працюючих;
- відмова від створення п'ятого фонду соціального страхування сприятиме зменшенню кількості листків непрацездатності, які можуть з'явитися в результаті відбору медичними закладами пацієнтів, що зараз практикується при добровільному медичному страхуванні;
- створення у фонді штату контролерів медичних закладів дасть можливість підвищити рівень контролю за експертизою тимчасової непрацездатності.

Враховуючи обмежені фінансові можливості держави та визначені Конституцією України зобов'язання держави щодо забезпечення прав громадян на отримання медичної допомоги, доцільно в Україні запровадити змішану систему фінансування охорони здоров'я – за рахунок коштів страхової системи та бюджетного фінансування.

Запровадження соціального медичного страхування передбачає чітке визначення правових засад розмежування страхових і бюджетних джерел фінансування охорони здоров'я та кола зобов'язань держави щодо забезпечення прав громадян на отримання безоплатної медичної допомоги.

Таке змішане фінансування закладів охорони здоров'я потребуватиме вирішення спільних питань Фонду та управлінь з питань охорони здоров'я в регіонах щодо планування надання медичних послуг відповідно до спроможності їх надання в тому чи іншому закладі охорони здоров'я.

Статтею 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачено надання всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги в обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України [7].

Законопроектами, які винесені на розгляд Верховної Ради України, передбачено затвердження Верховною Радою України Базової програми або Переліку медичних послуг. Таке право доцільно передати Кабінету Міністрів України, оскільки її затвердження потребує більш оперативних рішень. У разі несвоєчасного прийняття Базової програми або Переліку медичних послуг можливе гальмування процесу укладання договорів з надавачами медичних послуг, що може негативно позначитись на стані здоров'я застрахованих осіб. Гранична вартість медичних послуг має також встановлюватися Кабінетом Міністрів України.

При запровадженні медичного страхування слід врахувати досвід розвинутих країн. Не варто повторювати їх шлях фінансування охорони здоров'я від приватної медицини до безоплатної [6]. Доцільно доповнити існуючу систему бюджетного фінансування новими системами медичного страхування з ринковими механізмами, які дійсно забезпечать доступність медичної допомоги. Приватна медицина має розвиватися з метою покращення доступу до якісної медичної допомоги, що зменшить кількість претендентів на безоплатну державну медичну допомогу.

У законопроектах, на нашу думку, мають врегульовуватися відносини надавачів медичних послуг та застрахованих осіб, які стосуються права пацієнта щодо вільного вибору лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги, а також права пацієнта, коли це виправдано його станом, бути прийнятим у будь-якому державному лікувально-профілактичному закладі за своїм вибором, якщо цей заклад має можливість забезпечити відповідне лікування. Такі права пацієнта визначені в Основах законодавства України про охорону здоров'я [7].

У багатьох країнах обмежується вибір лікаря пацієнтом або дозволяється змінювати лікаря один раз на календарний рік, що пропонується запровадити в Україні. Ці заходи дадуть змогу запобігти штучному збільшенню обсягів медичних послуг [6].

Вважаємо, в Законі має бути визначений механізм контролю за якістю медичних пос-

луг. Крім управлінь охорони здоров'я (передбачено Основами законодавства України про охорону здоров'я), цю функцію мають також виконувати страхові експерти Фонду.

До кола осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному медичному страхуванню, мають бути включені самозайняті особи, страхові внески яких доцільно встановлювати у фіксованому розмірі.

При щорічному плануванні бюджету необхідно враховувати стан економіки держави, зокрема такі показники, як зайнятість населення, зростання ВВП, середньої заробітної плати і споживчих цін, показники діяльності системи охорони здоров'я.

Планування інфраструктури має ґрунтуватися на даних про епідеміологічний стан та структуру населення. Однією з основних цілей планування інфраструктури є координація впровадження інвестицій та підготовки кадрів. Планування інфраструктури має включати створення спеціальних рад, до складу яких можуть входити представники Фонду, міністерств, обласних адміністрацій, постачальників медичних послуг.

Планування переліку конкретних видів медичних послуг охоплює розгляд питань щодо їх вартості й ефективності.

Перелік конкретних видів медичних послуг, що гарантуються соціальним медичним страхуванням, різняться як між країнами, так і між різними групами населення в одній країні. Він має забезпечувати надання таких видів і рівнів медичної допомоги й такої їх якості, до яких звикла особа і які вважаються необхідними для підтримки та зміцнення здоров'я.

У різних системах медичного страхування існують різні положення, які регламентують права застрахованої особи на отримання медичних послуг. Перелік гарантованих медичних послуг повинен ретельно плануватися з урахуванням соціально-економічних та демографічних характеристик населення [6; 8].

Планування гарантованих медичних послуг повинне здійснюватися в такій послідовності:

- визначення обсягів фінансових ресурсів. Перелік гарантованих медичних послуг, які можуть бути забезпечені системою соціального медичного страхування, залежить від існуючих обсягів фінансових ресурсів. На практиці такі ресурси є обмеженими. Тому, перш за все, треба визначитися з обсягами ресурсів – це пов'язане з розміром страхового внеску та сумою надходжень на його сплату;
- моніторинг існуючої інфраструктури та якості служб. Перелік гарантованих послуг великою мірою визначається існуючою інфраструктурою. Якщо у віддалених районах відсутні медичні установи, то пацієнти не можуть вимагати стаціонарного лікування за місцем свого проживання. Якщо немає лікарів-спеціалістів, то пацієнти будуть обмежені в отриманні спеціалізованої допомоги, навіть якщо вона буде включена до переліку гарантованих послуг;
- оцінювання пріоритетів медичної допомоги;
- проведення моніторингу частоти звернень населення, яке підлягає страхуванню за різними видами медичної допомоги;
- визначення рівнів і видів участі застрахованих осіб у фінансуванні (співучасть у видатках та платежах);
- оцінка вартості видів утримання служб охорони здоров'я;
- виявлення захворювань населення для визначення переліку страхових медичних послуг;
- моніторинг існуючих методів забезпечення медичних послуг, гарантованих страхуванням.

При плануванні зазначених послуг також слід розглянути:

- існуючу різницю в економічному статусі застрахованих осіб;
- причини захворювань і травм;
- розподіл часток гарантованого забезпечення страхових випадків між системами соціального забезпечення.

Запровадження системи соціального медичного страхування в Україні повинно здійснюватись із збереженням існуючих рівнів страхових внесків, які сплачують роботодавці дотепер.

Перешкодою в запровадженні соціального медичного страхування може бути високий рівень внесків на соціальне страхування, який сплачується роботодавцями. Тому доцільно страхові внески на цей вид страхування впроваджувати шляхом перерозподілу страхових внесків у системі соціального страхування, як між його видами, так і між роботодавцями та найманими працівниками.

Підвищення рівня мінімальної заробітної плати до прожиткового мінімуму, що передбачено на 2009 р., відкриває можливість розпочати перерозподіл страхових внесків між роботодавцями та застрахованими особами на окремі види загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Соціальне медичне страхування, зазвичай, здійснюється при зверненні по допомогу на основі оплати страхового випадку. Це означає, що видатки покриваються з поточних надходжень від страхових внесків. Фонду не потрібно мати великий технічний ре-

зервний фонд, що є обов'язковим, наприклад, для пенсійного фонду.

Хоча Фонд може пропонувати збільшення страхових тарифів у випадку зміни цін та доходів, це питання знаходиться у площині, що відноситься до прийняття політичних рішень. Розмір резервного фонду залежить, перш за все, від кількості населення, яке охоплене соціальним медичним страхуванням. Що більший розмір зазначеного фонду, то менший розмір оперативного резерву необхідно мати. Зазвичай резервний фонд має дорівнювати обсягам витрат фонду за два місяці. Для започаткування діяльності Фонду необхідно мати порівняно великий резервний фонд, а зменшення його може відбуватися в результаті оцінювання управлінським персоналом завдань, що постануть перед Фондом для їх виконання.

Для розрахунку повної вартості медичних послуг необхідна універсальна методика, що базуватиметься на нормативно-витратному принципі, за яким ціноутворювальні видатки мають обчислюватися на основі встановлених норм і нормативів.

Розробці зазначеної методики мають передувати затверджені стандарти (протоколи) лікування того чи іншого виду захворювання. Медичні послуги є складовою медичної допомоги і кожна з них має свою ціну.

Витрати на лікування певного виду захворювання в цілому мають визначатися методом прямого розрахунку – шляхом множення вартості лікування відповідно до стандарту лікування на кількість страхових випадків конкретного виду захворювання. Витрати на всі медичні послуги за соціальним медичним страхуванням складатимуться із сум витрат на лікування певних видів захворювань.

Така схема визначення вартості всіх медичних послуг закладена у законопроектах, поданих на розгляд Верховної Ради України, що має слугувати підставою для обґрунтування розрахунків страхових тарифів на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування [2; 3].

Але зазначена схема може бути запроваджена після затвердження всіх стандартів лікування та нагромадження інформації щодо структури страхових випадків за видами захворювань.

Якщо в Україні на час запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування не будуть розроблені й затверджені стандарти лікування, на яких ґрунтуватиметься Базова програма, ймовірно, витрати на медичні послуги слід визначати на основі витрат на одного пацієнта.

Доцільно в законі про Базову програму медичної допомоги встановлювати розмір страхового тарифу на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування. Такий підхід до встановлення страхового тарифу дасть можливість у комплексі врегулювати питання щодо фінансування охорони здоров'я та запобігти перекладанню на соціальне страхування видатків, які має нести держава.

Загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування на першому етапі його впровадження фахівцями розглядається як додаткове джерело фінансування діяльності служб охорони здоров'я для досягнення цілей політики охорони здоров'я. У такій ситуації важко уявити, що соціальне медичне страхування вирішить питання гарантованості й доступності медичних послуг для широких верств населення.

Очікується, що впровадження соціального медичного страхування зіткнеться із серйозними складнощами у вирішенні основних проблем системи охорони здоров'я України. Ці складнощі зумовлені тим, що в центрі уваги постає питання фінансування, а не реформування самої галузі охорони здоров'я та неефективного управління.

Низький рівень заробітної плати у професійних працівників охорони здоров'я та незадовільна якість роботи багатьох закладів охорони здоров'я вимагають підвищення рівня фінансування. Існує застереження, що додаткове фінансування збільшить рівень доходів персоналу без суттєвої зміни обсягів та якості допомоги.

В цих умовах на першому етапі запровадження медичного страхування мають бути забезпечені:

- чіткість і прозорість витрачання коштів на охорону здоров'я шляхом поліпшення контролю за їх використанням;
- представництво в системі соціального медичного страхування роботодавців і працівників з метою здійснення контролю за ефективним використанням коштів;
- права пацієнтів як отримувачів медичних послуг;
- ефективне надання медичної допомоги.

Можливим варіантом запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування може бути страхування лише найманих працівників. Фінансування надання медичної допомоги особам похилого віку та дітям може здійснюватися через спеціальні державні програми. Вивільнені державні кошти при цьому можуть бути спрямовані на підвищення рівня медичного забезпечення зазначених осіб.

IV. Висновки

Таким чином, у сучасних економічних умовах для нашої країни одним із можливих напрямів реформування системи охорони здоров'я є перехід від системи виключно бюджетного фінансування до нової бюдже-

тно-страхової моделі, що базується на соціальному страхуванні.

Запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування дасть змогу здійснити глибоку внутрішню перебудову національної системи охорони здоров'я. При цьому стане можливим забезпечення незалежного, більш ефективного контролю за діяльністю медичних установ та якістю надання медичної допомоги.

Перетворення Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на Фонд державного соціального медичного страхування надасть можливість у цілому оптимізувати українську систему соціального страхування, запровадити єдиний соціальний внесок, що сприятиме скороченню видатків роботодавців на адміністрування соціального страхування.

Існуючу бюджетну модель фінансування охорони здоров'я доцільно доповнити новою програмою, зокрема, соціальним медичним страхування найманих працівників. Таким чином бюджетні кошти, які зараз спрямовуються на фінансування охорони здоров'я працюючих, можна буде спрямувати на фінансування медичних послуг для пенсіонерів, дітей та інших малозахищених верств населення. У цілому, вирішення цих завдань дасть можливість покращити медичне забезпечення всього населення країни.

Література

1. Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18 січня 2001 р. № 2240-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.ua.
2. Законопроект "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" № 1040-1 / авт. Л.С. Григорович, Є.Д. Добряк, В.Г. Карпук, С.М. Терещук, Д.В. Шлемок, К.Т. Ващук, Ю.В. Одарченко.
3. Законопроект "Про внесення змін до деяких законів України (щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування)" № 1040-2 / авт. О.Б. Шевчук, М.М. Папієв.
4. Законопроект "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" № 1040 (авт. Я.М. Сухий, Л.Л. Денісова).
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
6. Ковжарова Е. Міжнародний досвід вирішення проблеми фінансування системи охорони здоров'я: Практичні висновки для України / Е. Ковжарова // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні : матер. наук.-практ. сем. 11–12 берез. 2002 р. / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 65–77.
7. "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.ua.
8. Педченко Т. Соціально-економічні умови запровадження в Україні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування / Т. Педченко // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 393–397.

УДК 351.5.024.5

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ

Бражко О.В.
кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author examines basic directions of the labour-market state regulation, the programs of stimulation of employment and multiplying workings seating growth, reduction of youth unemployment capacity, also the models of policy in the sphere of labour-market reformation are analyzed in the article.

Анотація

У статті розкрито основні напрями державного регулювання ринку праці; запропоновано програми стимулювання зростання зайнятості і збільшення кількості робочих місць, скорочення молодіжного безробіття; проаналізовано моделі політики в сфері реформування ринку праці.

Ключові слова

Державне регулювання, економіка, ринок праці, зайнятість, безробіття, робоча сила, трудові відносини.

І. Вступ

У ринкових умовах державне регулювання економіки являє собою систему типових заходів законодавчого, виконавчого й контрольного характеру, здійснюваних правомочними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації й пристосування існуючої соціально-еконо-

мічної системи до змінюваних умов. З погляду ринкової економіки регулювання зайнятості являє собою підтримку нормального співвідношення між попитом та пропозицією робочої сили. Це співвідношення має задовольняти потребу економіки у кваліфікованих і дисциплінованих працівниках, заробітна плата яких є для них достатньою мотивацією до праці. Однак співвідношення між попитом та пропозицією не повинно приводити до надмірного зростання заробітної плати, що може негативно позначитися на національній конкурентоспроможності. Небажане й значне зниження зайнятості, яке зумовлює збільшення кількості безробітних, зниження споживчого попиту й податкових надходжень, зростання витрат на допомогу по безробіттю і, найголовніше, небезпечні соціальні наслідки.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити шляхи вдосконалення системи державного регулювання зайнятості населення.

III. Результати

Проблеми зайнятості населення завжди були в центрі уваги української науки, сучасних учених-економістів і управлінців. Вагомий внесок у розвиток управлінської науки про зайнятість населення, трудовий потенціал, ринок праці зробили С.І. Бандур, Д.П. Богиня, Н.П. Борецька, В.С. Васильченко, Г.К. Губерна, М.В. Данюк, В.В. Дорофієнко, Ф.Д. Заставний, К.В. Зайцева, О.Ф. Новікова, В.П. Оніщенко, І.Л. Петрова, В.М. Петюх, С.І. Пирожков, Н.Л. Юрлова та ін.

Основними напрямами державного регулювання ринку праці є програми щодо стимулювання зростання зайнятості та збільшення кількості робочих місць у державному секторі, програми, спрямовані на підготовку й перепідготовку робочої сили, і програми сприяння найманню робочої сили. Крім того, уряд приймає програми із соціального страхування безробіття, тобто виділяє кошти на фінансову допомогу безробітним. Перелічені напрями не вичерпують усіх заходів впливу держави на ринок праці. Поряд з ними існує комплекс заходів непрямого регулювання робочої сили: податкова, грошово-кредитна й амортизаційна політика уряду. Значний вплив на ринок праці справляє і законодавство (про соціальне забезпечення, трудові відносини, рівні цивільні права тощо). Заходи непрямого регулювання ринку робочої сили водночас є і заходами загальноекономічного регулювання та впливають на кон'юнктуру в країні. Проблеми регулювання ринку праці – похідні від загального економічного курсу й окремих його складових (податкової, інвестиційної, кредитно-фінансової політики тощо). Метаморфози на ринку праці справляють величезний зворотний вплив на стан економіки в цілому (насамперед, за рахунок стимулювання споживання й виробництва).

Оскільки за відсутності необхідного рівня мобільності трудових ресурсів єдиний національний ринок праці існує на цьому етапі економічного розвитку України багато в чому умовно, а державним органам влади чинне законодавство доручає лише розробку концепції й основних напрямів державної політики у сфері зайнятості, особливої актуальності проблема формування політики зайнятості набуває на регіональному рівні. Саме в регіонах зазнають серйозних змін структура економіки й система зайнятості, а безробіття дедалі більше виступає як чинник соціального ризику; саме в регіонах особливо велика потреба в розробці й реалізації цієї політики як практичного інструмента регулювання сфери трудових відносин.

У нинішніх умовах перед Україною постає завдання розробки нової політики зайнятості, що відповідає умовам ринкової економіки. Без цього не можна забезпечити соціальну стабільність, зберегти й розвинути людські ресурси. Особливої значущості набувають такі конкретні проблеми, як вибір засобів і механізмів регулювання зайнятості, співвідношення державної й приватної ініціатив, централізація і децентралізація в цій галузі, необхідність вироблення загальної концепції політики зайнятості. Створення моделей реформування ринку праці ґрунтується на запозиченнях варіантів вирішення цих проблем у розвинутих країнах з урахуванням української специфіки життя. На сьогодні відсутні загальні рецепти постійно діючих засобів політики зайнятості. Вона модифікується зі зміною ситуації в економіці й на ринку праці.

Можливі декілька варіантів моделей політики у сфері реформування ринку праці. Так, перший варіант характеризується високим рівнем державних гарантій у сфері зайнятості й мінімальних доходів, що передбачає відносно високий рівень соціальних податків, централізовану систему навчання та перенавчання робочої сили, державну мережу з працевлаштування, практику регулювання зайнятості й доходів між роботодавцями та профспілками. Втручання держави набуває розгалуженого й постійного характеру, розширюється інструментарій державного регулювання, зміцнюється фінансова база шляхом формування спеціальних фондів, зростає роль місцевих органів влади в регулюванні зайнятості. Усі заходи мають характер пасивного регулювання: сформований рівень зайнятості розглядається як даний, зусилля спрямовуються переважно на вирішення проблем "зайвої" робочої сили. Другий варіант характеризується активним регулюванням зайнятості. Він позитивно впливає на наявний рівень

зайнятості шляхом створення необхідних умов для збільшення кількості робочих місць за рахунок підвищення кваліфікації й мобільності робочої сили, здатності самих працівників забезпечити необхідний рівень соціального захисту, розвитку підприємницької й інноваційної діяльності, розвитку широкої мережі приватних бюро з працевлаштування. Обидва варіанти орієнтовані на присутність патронажного комплексу заходів, а саме: гнучкої системи податкових пільг, розгалуженої системи державних субсидій і кредитів та сприяння розвитку малого бізнесу [2].

Проблему безробіття не можна вирішувати ізольовано. Вона становить частину загальної проблеми активізації й розвитку людських ресурсів, підвищення їх продуктивної сили. Більш продуктивна економіка підвищує попит на робочу силу, оскільки при цьому збільшується виробництво, знижується вартість продукції та створюються умови для розширення збуту. Цей постулат підтверджується фактами реального життя. При середньорічному підвищенні продуктивності праці в розвинутих країнах на 0,5% зайнятість зростала на 0,2%, при зниженні продуктивності на 0,5% спостерігається негативний ефект зменшення зайнятості на 0,4%.

У політиці зайнятості, здійснюваній урядом України, поки що переважають заходи пасивного характеру. Вона йде за подіями замість того, щоб випереджати їх. Держава покликана відігравати більшу роль як каталізатор співробітництва та взаємодії роботодавців, профспілок, місцевих органів влади в забезпеченні максимальної й ефективної зайнятості. Політика зайнятості не може стояти осторонь, вона повинна бути тісно ув'язана з антикризовою програмою, зі структурною перебудовою, з перетворенням форм власності й загальною стратегією розвитку людських ресурсів. Регуляторна роль держави має полягати в постійній підтримці збалансованості економічних пріоритетів і пріоритетів зайнятості в програмах економічних перетворень. Створення й реалізація державних програм як інструмента державного регулювання та методу проведення регіональної політики, освоєння механізмом науково-технічного й соціально-економічного прогресу у вигляді діяльності громадських інноваційних фондів дасть змогу виробити та реалізувати радикальні вирішення найважливіших суспільних проблем [1].

Діючі й розроблювальні державні програми мають, як правило, регіональний аспект, але в регіональних програмах зайнятості населення навіть не згадуються державні та інші регіональні програми, не говорячи вже про відображення показників руху робочих місць. Очевидно, було б доцільніше розробляти державні й регіональні програми сприяння зайнятості з урахуванням параметрів найважливіших галузевих, міжгалузевих, регіональних і міжрегіональних програм, забезпечуючи при цьому ув'язування показників руху робочих місць і робочої сили. Проведення активної політики має стати прерогативою держави та її регіонів, а не тільки служби зайнятості, оскільки вона вимагає значних витрат на створення робочих місць, організацію інститутів підготовки та перепідготовки не тільки безробітних, а й усього економічно активного населення. Суб'єктом впливу спеціальних державних програм зайнятості населення має бути як ринок праці України в цілому, регіональний, галузевий, професійний, так і ринок праці окремих соціально-демографічний груп населення (ринок праці інвалідів, молоді, осіб передпенсійного віку тощо).

Сьогодні структура органів влади й управління, що забезпечують державну підтримку зайнятості населення, неоднакова. У системі виконавчої влади такими питаннями займається багато органів з різним статусом, функціями, повноваженнями та відповідальністю. Часто ці органи формально представляють різні напрями соціально-економічної діяльності (а саме: міністерства, комітети, управління, відділи тощо). Це призводить до невизначеності на місцях статусу замовника/виконавця регіональних програм, а також негативно впливає на можливості взаємодії соціальних партнерів. Обласні, міські, районні програми сьогодні приймаються відповідними державними адміністраціями за поданням територіальних управлінь праці і центрів зайнятості та не виносяться на широке обговорення й затвердження місцевих рад, які мають бути замовниками таких програм. Виконання вимоги ст. 14 Закону України "Про зайнятість населення" дасть змогу вдосконалити систему програмно-цільових методів регулювання зайнятості населення в регіонах, основним принципом якої має стати розмежування функцій замовника й виконавця регіональних програм зайнятості, а також кардинально змінити ставлення до регулювання ринку праці як складової ринкових відносин, показники сумарної зайнятості й допустимого рівня безробіття ввести до базових параметрів макроекономічного регулювання та на практиці оптимізувати параметри зайнятості шляхом пов'язання їх із заходами держави в зовнішньоекономічній, інвестиційній, митній, податковій та інших сферах.

Скорочення молодіжного безробіття потребує розробки програм професійної орієнтації на ринку праці, професійної підготовки кадрів відповідно до потреб ринкової економіки, субсидування внутрішньофірмової підготовки молодих кадрів. Доцільне прийняття спеціальних програм з усунення за-

стійного безробіття у зв'язку зі зростанням середньої тривалості безробіття. Нових інструментів державного регулювання зайнятості молодих фахівців поки немає. У подібних умовах видається необхідною реалізація комплексу заходів для створення системи сприяння працевлаштуванню й перепідготовці незайнятих випускників закладів професійної освіти у формі міжвідомчої цільової програми.

Міністерству освіти і науки України пропонується здійснити в межах рекомендованої міжвідомчої програми населення комплекс заходів, спрямованих на сприяння зайнятості випускників, а саме: здійснювати координацію й узгодження обсягів і профілів підготовки фахівців у закладах вищої, середньої та початкової професійної освіти відповідно до встановленого порядку; підготувати рекомендації регіональним органам управління освітою "Про навчання учнів загальноосвітніх закладів правових і економічних основ зайнятості населення й підприємництва"; організувати обмін досвідом щодо сприяння працевлаштуванню випускників ВНЗ на нараді голів рад ректорів ВНЗ і підготувати рекомендації; координувати розробку й реалізацію територіальних програм розвитку середньої професійної освіти державних службовців; підготувати рекомендації щодо розвитку роботи у сфері підвищення кваліфікації й перепідготовки керівників, педагогів і методичних працівників середньої професійної освіти; розробити освітню програму дисципліни "Навички пошуку роботи"; підготувати пропозиції до проекту положення про організацію підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки безробітних громадян і незайнятого населення; підготувати пропозиції щодо розвитку державної системи професійної орієнтації й психологічної підтримки населення; ввести в навчальні плани закладів початкової професійної освіти курси "Вступ у ринкову економіку", "Навички пошуку роботи"; організувати поширення модульної системи навчання в закладах професійної освіти; організувати проведення в освітніх закладах роботи з професійної орієнтації учнів і випускників загальноосвітніх шкіл; розробити проект міжвідомчої програми сприяння працевлаштуванню й адаптації до ринку праці випускників закладів професійної освіти; підготувати разом з відповідними підрозділами Міністерства праці і соціальної політики пропозиції щодо розробки нормативної бази правового, соціального й економічного захисту випускників закладів професійної освіти.

З метою адаптації молоді на сучасному ринку праці, набуття нею трудових навичок і досвіду роботи в регіонах пропонується розробляти комплексні програми "Підвищення конкурентоспроможності молоді регіону (міста, району, області)". Така програма дасть змогу більш повно використовувати потенціал молоді, зміцнювати та розвивати не тільки особистісну орієнтацію молодих людей, а й створювати нове обличчя регіону. Програма повинна розроблятися на основі цілеспрямованого комплексного регулювання молодіжних проблем, ґрунтуватися на реальних умовах регіону, враховувати становище молоді регіону, а також спиратися на аналіз її проблем, результати соціологічних досліджень і передбачати заходи щодо підтримки молоді. Пропонується визначити такі цілі програми "Підвищення конкурентоспроможності молоді регіону (міста, району, області)": створення умов для підвищення конкурентоспроможності молоді на ринку праці й адаптації в умовах нових економічних відносин; розробка заходів, спрямованих на підтримку молоді та пом'якшення наслідків структурної перебудови економіки; розширення сфери діяльності різних категорій молоді. Як основні завдання програми пропонуються: соціальна й психологічна підтримка молоді; розробка нових технологій соціальної підтримки молоді в процесі реформування економіки регіону; забезпечення соціального захисту молоді, у тому числі у сфері зайнятості; підтримка молоді, що вимагає особливого соціального захисту; підтримка підприємницької ініціативи. Розробка та реалізація програми мають ґрунтуватися на таких основних принципах, як: правова обґрунтованість розроблюваних заходів; безкоштовний характер послуг, наданих молодим людям; диференційований підхід до реалізації політики у сфері зайнятості молоді з урахуванням специфіки її проблем; публічний характер програми для всіх її учасників. При загальних рівних правах соціальних груп молоді, розробляючи та реалізовуючи програми, доцільно визначати категорії молоді, що потребують підвищеної уваги, а саме: таких, що вимагають особливого соціального захисту, з багатодітних і неповних сімей, що проживають у сільських районах, підлітків, що перебувають на обліку в інспекціях і комісіях зі справ неповнолітніх і наркологічних клініках. Ця програма дасть змогу поліпшити шанси молодих людей, здійснити масове залучення молоді у сферу підприємництва. Це значною мірою буде сприяти розвитку регіональної політики, що, у свою чергу, створить сприятливе середовище для розвитку малого бізнесу й збільшення зайнятості молоді.

З метою забезпечення сталого розвитку кадрового потенціалу та підвищення якості робочої сили пропонується розробити міжвідомчу програму сприяння розвитку персоналу на виробництві, основними завданнями якої було б створення нормативно-правової бази;

науково-методичне, організаційне й інформаційне забезпечення розвитку персоналу на виробництві; створення системи перенавчання, підвищення кваліфікації і професійної перепідготовки зайнятих, відновлення; зміцнення та розвиток внутрішньофірмової системи навчання персоналу; впровадження сертифікації персоналу на підприємствах; розробка й реалізація механізмів фінансування та стимулювання діяльності підприємств щодо розвитку персоналу.

Різних програм останнім часом у країні розроблялося чимало. Щоб запропоновані програми не повторили їхню долю, необхідні чіткі механізми її реалізації, що включають взаємодію громадських об'єднань, підприємців і держави. У програмах слід було б задати джерела економічних ресурсів, потрібних для підвищення рівня і якості життя. Основним ресурсом є кошти суб'єктів господарювання, отримані за рахунок економічного зростання. Необхідний соціально орієнтований державний бюджет, що забезпечує достатні розміри консолідованих витрат на соціальний розвиток. Треба, щоб увесь блок витрат на соціальні потреби виявився захищеним. Бюджетне й податкове законодавство має гарантувати фінансову достатність соціальних витрат у місцевих бюджетах. Потрібно також ефективно задіяти різні позабюджетні фонди, забезпечивши цільове використання на соціальні цілі, особливо в регіонах. Джерелом додаткових ресурсів можуть стати приватні позабюджетні соціальні фонди під гарантії держави. Мова йде про необхідність політичного управління створенням рівних умов для суб'єктів соціальної взаємодії чи партнерства. Необхідно створити реальні умови рівноправності сторін у взаємодії роботодавців і працівників (їх представницьких органів), що на практиці реалізації законодавства щодо вирішення колективних трудових суперечок не будуть відрізнятися від офіційно проголошених принципів соціального партнерства.

У Державній програмі зайнятості населення необхідно передбачити розробку окремого розділу з професійної орієнтації населення, в якому мають знайти відображення стратегічні заходи з профорієнтації, передбачені Концепцією державної системи професійної орієнтації населення. У довгостроковій програмі зайнятості слід передбачити заходи щодо формування правових, соціально-економічних, інформаційно-методичних, матеріально-технічних і фінансових засад розвитку системи профорієнтації (організації науково-методичного та нормативного забезпечення її функціонування). При підготовці розділу з профорієнтації населення, річних програм зайнятості доцільно дотримуватися єдиного методологічного підходу, що передбачає: проведення єдиної політики цільового спрямування щодо змісту запропонованих заходів з профорієнтації; забезпечення єдиної схеми розробки й узгодження заходів за термінами, інформаційної бази; співвідношення та спадкоємність розрахунків основних показників профорієнтаційної роботи з населенням. У програмах зайнятості державного, територіального та базового рівнів заходи з профорієнтації мають бути адресними щодо термінів виконання й виконавців і забезпеченими необхідними матеріальними, трудовими та фінансовими ресурсами. У розділі програми зайнятості з професійної орієнтації населення заходи з профорієнтації можуть бути згруповані таким чином: з управління й координації профорієнтаційної роботи, удосконалення організаційної структури системи профорієнтації населення; з професійної інформації, консультації (індивідуальної та групової), відбору й адаптації стосовно молоді, яка навчається, незайнятого та зайнятого населення, осіб з обмеженою працездатністю; щодо формування науково-методичного, довідково-інформаційного та програмного забезпечення профорієнтації населення; з кадрового забезпечення діяльності профорієнтаційних підрозділів; з матеріально-технічного забезпечення роботи з профорієнтації населення.

Державній службі зайнятості доцільно забезпечити вдосконалення форм і методів професійного навчання безробітних та інших категорій незайнятого населення. З цією метою слід максимально використати наявні знання та практичний досвід роботи громадян, забезпечити індивідуалізацію навчального процесу за рахунок запровадження модульного навчання. Вирішенню цих завдань сприятиме розробка методичних рекомендацій з підвищення ефективності професійного навчання незайнятого населення, у тому числі за модульною системою.

Загострення ситуації на ринку праці, зростання рівня безробіття, зокрема серед молоді, зумовлює необхідність удосконалення системи залучення випускників вищих і професійно-технічних закладів освіти до роботи на підприємствах і в організаціях, для чого необхідно: доопрацювати нормативно-правове підґрунтя, яке чітко визначало б права, взаємні обов'язки випускників, керівників закладів освіти та замовників кадрів за державним, регіональним і галузевим замовленням; підготувати механізм формування державного замовлення на підготовку кадрів, який унеможливив би підготовку в закладах освіти майбутніх безробітних за рахунок державних коштів. Державне замовлення на підготовку кадрів з конкретної професії (спеціальності) закладам освіти різних форм власності має надаватися лише за умови попиту національного або

регіонального ринку праці на цю професію (спеціальність). Рішення про виділення коштів вищим або професійно-технічним закладам освіти під державне замовлення на підготовку чи перепідготовку робітників і спеціалістів з різним рівнем кваліфікації доцільно приймати лише після експертизи Державним центром зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України або за його дорученням територіальними центрами зайнятості на місцях відповідно до планів приймання, випуску учнів і студентів за професіями та спеціальностями у професійно-технічних і вищих закладах освіти, попиту на ринку праці у працівниках за відповідними професіями й спеціальностями [3].

У період фінансової кризи, низького життєвого рівня й платоспроможного попиту населення актуального значення набуває підготовка пропозицій відповідно до чинного законодавства щодо пільгового оподаткування діяльності вищих і професійно-технічних закладів освіти. З метою підвищення ефективності професійного навчання молоді, зайнятого та незайнятого населення доцільно внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України "Про перелік послуг з вищої, середньої, професійно-технічної та початкової освіти, операції з надання яких звільняються від оподаткування податком на додану вартість". У зазначеному переліку треба передбачити, що від оподаткування податком на додану вартість повинні звільнятися послуги закладів освіти щодо перепідготовки та підвищення кваліфікації громадян з робітничих професій, підвищення кваліфікації спеціалістів відповідно до попиту національного ринку праці. Водночас заклади освіти, що проводять підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації робітників і спеціалістів, не враховуючи потреб ринку праці, та сприяють таким чином збільшенню чисельності безробіття серед випускників закладів освіти, не повинні звільнятись від оподаткування податком на додану вартість.

Збереженню й розвитку трудового потенціалу сприятиме встановлення моніторингу за станом використання кваліфікованої робочої сили в галузях економіки. У цих умовах доцільне відновлення періодичної (раз на п'ять років) статистичної звітності про чисельність і склад кваліфікованих працівників, молодших спеціалістів, спеціалістів, бакалаврів, магістрів з метою вдосконалення професійної підготовки фахівців та їх використання в галузях народного господарства.

Підвищення якості трудового потенціалу має забезпечити запровадження до державних і регіональних програм розвитку малого бізнесу заходів щодо фінансової підтримки підприємців, які пройшли професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації для підприємницької діяльності. Підготовка різних категорій населення для підприємницької діяльності має стати пріоритетним напрямом роботи закладів освіти й державної служби зайнятості. Це, зокрема, передбачає розширення мережі бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, консультаційних та інформаційних систем. Такі бізнес-інкубатори доцільно створити в усіх областях держави. Зарубіжний досвід доводить їх високу ефективність.

На сучасному етапі розвитку економіки необхідна рівновага на ринку праці як елемент ефективної зайнятості, яка повинна досягатися шляхом збереження наявних робочих місць, що передбачає їх якісний розвиток. Це справедливо для України в цілому, а в регіонах та великих містах завдяки дії соціально-демографічного чинника формування ринку робочої сили може проходити по-різному.

Доцільно, щоб у розробці та впровадженні системи регулювання зайнятості, крім Державної служби зайнятості, Міністерства праці і соціальної політики, Міністерства економіки, Міністерства науки і освіти, міграційної служби взаємодіяли на всіх рівнях управління й інші органи виконавчої влади (Міноборони, МВС, Держкомітет по підтримці і розвитку малого підприємництва тощо). Подібна взаємодія може бути забезпечена шляхом створення Міжвідомчої комісії при уряді України з питань розробки й реалізації державної політики зайнятості. Аналогічні міжвідомчі комісії доцільно створити й на регіональному рівні при органах виконавчої влади. Таке представництво дасть змогу координувати зусилля різних відомств з вирішення соціально-економічних завдань, поєднуючи їх обмежені фінансові ресурси.

IV. Висновки

На основі проведеного аналізу динаміки, структури та причин зростання безробіття на державному й регіональному рівнях пропонуються напрями його скорочення та досягнення ефективної зайнятості. Основним з них є подолання структурної кризи й структурна перебудова економіки. Досягненню цих цілей повинні слугувати розширення інвестицій, розвиток конкуренції, залучення вітчизняного й іноземного капіталу в національну економіку. Визначається, що проблему безробіття неможливо вирішувати тільки через політику регулювання ринку праці. Основний інструмент – розвиток економіки і здійснення економічних реформ, оскільки сучасна фінансово-кредитна й податкова політика в галузі підприємництва має не стимулювальний, а протилежний характер.

Оптимальний варіант політики зайнятості для України – активний. Саме такий підхід,

що передбачає активні дії на ринку праці, підвищення якості робочої сили для наступного працевлаштування безробітних, які шукають роботу, може забезпечити максимально можливу зайнятість населення, виробництво конкурентоспроможної продукції. Обґрунтовано найважливіші напрями активної державної політики зайнятості: розробка й реалізація загальнонаціональних програм; розвиток малого підприємництва, у тому числі серед безробітних громадян шляхом їх професійного відбору та навчання основ підприємницької діяльності; стимулювання підприємців, що зберігають і створюють нові робочі місця в перспективних галузях і сферах діяльності (житлове будівництво, сфера послуг тощо) наданням податкових, кредитних пільг і державних замовлень; організація громадських робіт, насамперед, для спорудження об'єктів інфраструктури тощо.

Вирішення проблеми безробіття шляхом створення робочих місць не підкріплено дієвим механізмом. Розробка схеми перспективного їх створення й збереження за галузями економіки та підприємствами має стати головним орієнтиром у розвитку ринку праці, дієвим інструментом регулювання попиту на робочу силу, а також системи підготовки та перепідготовки незайнятого населення. Значної уваги потребує стан виконання завдань, пов'язаних зі створенням нових робочих місць і їх укомплектуванням за професіями та спеціальностями. При цьому наголос має робитися на відповідності кількості створених нових робочих місць кількості фактично вивільнених працівників з галузей економіки через зміни в організації виробництва і праці. Для моніторингу й регулювання процесів формування потенціалу ефективних робочих місць у галузевому й регіональному розрізі доцільно запровадити державну систему статистичної звітності, що відображала б фактичний стан і динаміку відтворення робочих місць, а також використання робочої сили на підприємствах різних форм власності.

Надано методичні та практичні рекомендації щодо розробки конкретних запропонованих комплексних програм, а саме: "Міжвідомчої цільової програми системи сприяння працевлаштуванню й перепідготовці незайнятих випускників закладів професійної освіти", "Підвищення конкурентоспроможності молоді регіону (міста, району, області)", "Міжвідомчої програми сприяння розвитку персоналу на підприємстві", а також пропозиції до Концепції розвитку трудового потенціалу України, Програми структурної перебудови економіки України та окремих законодавчих актів.

Сформульовано основні цілі та конкретні короткострокові й довгострокові завдання Державної програми підвищення рівня та якості життя як у цілому, так і для окремих виконавців цієї програми. Надано пропозиції щодо розвитку профорієнтаційної роботи, конкретні рекомендації стосовно розробки Державної та річних регіональних програм зайнятості населення.

Література

1. Герасимчук В.І. Проблеми трансформації зайнятості і ринку праці України (методологія, аналіз, шляхи вдосконалення) / В.І. Герасимчук. – К. : Принт – Експрес, 2001. – 503 с.
2. Сай І.А. Порівняльна характеристика різних моделей державного регулювання зайнятості / І.А. Сай // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2006. – № 3. – С. 154–158.
3. Черниш Т. Зрушення в зайнятості населення України, спричинені реструктуризацією підприємств / Т. Черниш // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 4. – С. 18–21.

УДК 351.851

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ

Гаєвська Л.А.
кандидат педагогічних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України

Annotation

Experience of foreign states in relation to the public participation in the education management is analyzed. The main attention is concentrated on the processes of the management decentralization, distributing of plenary powers between different levels and subjects of the management, public influence on the forming of the educational policy.

Анотація

У статті проаналізовано досвід зарубіжних країн щодо участі громадськості в управлінні освітою. Особливу увагу приділено процесам децентралізації управління, розподілу повноважень між різними рівнями

та суб'єктами управління, впливу громадськості на формування освітньої політики.

Ключові слова

Освіта, управління освітою, громадськість, рівні управління, освітня політика.

І. Вступ

На шляху реалізації завдань щодо створення державно-громадського управління освітою сьогодні існує чимало перешкод. Основна, на наш погляд, полягає в неготовності суспільства брати на себе відповідальність. Та й освітня галузь поки що не виявляє готовності віддати в руки громадськості (батьків, учнів, осіб, зацікавлених у розвитку освіти) вирішення проблем, що можуть бути в її компетенції.

Однак, незважаючи на труднощі, в Україні спостерігаються позитивні тенденції, які дають право говорити про розвиток державно-громадського управління в освіті, що намітився.

Що ж робити далі для утвердження демократичних відносин у галузі управлінської діяльності в освіті відповідно до змін у суспільно-політичній структурі держави, відповідно до світових тенденцій розвитку громадянського суспільства?

Певну допомогу в розв'язанні цієї проблеми може надати вивчення й поміркована трансформація прогресивних ідей зарубіжного досвіду. На сьогодні у високорозвинутих країнах створені й ефективно функціонують різні механізми залучення громадськості до управління освітньою галуззю. Деякі з них можна розглядати не лише як зразок для вивчення, а і як зразок, гідний наслідування, зрозуміло, за умов урахування національних особливостей української системи освіти та тих пріоритетів, на досягнення яких вона орієнтується.

Дослідженнями розвитку системи управління освітою, переведення його на державно-громадський рівень в Україні займаються В. Андрущенко, В. Биков, Б. Гаєвський, М. Головатий, С. Крисюк, В. Луговий, В. Майборода, С. Майборода, І. Надольний та ін. Окремим аспектам управління освітою в Чеській Республіці присвячені праці Н. Бондарчук, досвіду запровадження державно-громадського управління освітою в Польщі – роботи Я. Гречки, Л. Гриневич, у Німеччині – дослідження Н. Ахтамзян. Проте питання залучення громадськості до управління освітою в зарубіжних країнах залишається недостатньо вивченим.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – аналіз зарубіжного досвіду щодо демократизації управління освітою.

ІІІ. Результати

З організаційного погляду в більшості країн управління освітою здійснюється на трьох рівнях: центральному, регіональному й місцевому. І лише в окремих випадках існують дворівневі структури. Однак "саме поняття "рівень", і роль кожного з рівнів в управлінні освітою, і розподіл повноважень та відповідальності між ними суттєво відрізняються в різних країнах" [1, с. 93].

Центральний (або верхній) рівень управління (часто є еквівалентом національного) зазвичай представлений національним міністерством (або департаментом) освіти, а в деяких країнах двома міністерствами – освіти та вищої освіти. У більшості європейських держав (Греція, Ірландія, Ісландія, Італія, Норвегія, Португалія, Франція та ін.) цей рівень наділений найбільшим обсягом повноважень щодо прийняття рішень з головних проблем організації і змісту освіти [1, с. 93].

У країнах з федеральним державним устроєм (Німеччина, Сполучені Штати Америки, Канада, Швейцарія та ін.) відповідальність за освіту покладена на суб'єктів федерації, які виступають центральним рівнем управління освітою. Тобто провідна роль належить міністерствам (департаментам) освіти суб'єктів федерації, а федерального міністерства або взагалі не існує, або (наприклад, Канада, Швейцарія) воно має чітко визначені й досить обмежені повноваження [1, с. 94].

Такий характер управління освітою зумовлений тим, що в деяких країнах (наприклад, у США) державу й суспільство формували різноманітні суспільні групи (партії, асоціації, об'єднання), тому там громадський вплив на освіту завжди перевищував монополістично-державний. Американська система освіти завжди якоюсь мірою була децентралізованою. Це виявлялося й виявляється в тому, що федеральний уряд ніколи не здійснював прямого контролю за діяльністю системи освіти на будь-якому рівні. Його дії стосуються виключно виділення коштів відповідних фондів на програми наукових досліджень, надання фінансової допомоги студентам, а також підтримки деяких політичних заходів. Навіть за умов схвалення урядом інновацій у галузі освіти, місцеві органи всіляко намагаються обмежити його втручання у процес навчання та управління. Тобто контроль за системою освіти в Сполучених Штатах Америки за будь-яких умов залишається у віданні органів державного й місцевого рівнів [10].

Фінансування освіти у США здійснюється з податків. Якщо економіка штату розвинута добре, то і коштів на освіту виділяється більше: тобто кожен штат має таку школу, на яку він заробив. Керують школами виборні ради з питань освіти. Таким способом забезпечується участь громадськості в управлінні. Якщо держава хоче впливати на освіту, то оголошує федеральну програму, яку й фінансує. Навчальні заклади, що беруть у ній участь, одержують кошти, хто не бере – не одержує. Головне, що держава за своє

втручання платить. Ось чому кожен штат самостійно вирішує, яких освітніх стандартів у ньому будуть дотримуватися. Що стосується батьків, то вони мають більше прав щодо втручання не тільки в освітній процес, а навіть у зміст навчання, ніж наші піклувальні ради. Батьки навіть можуть коригувати навчальний план [3].

Цікавий досвід нагромаджено в Сполучених Штатах Америки із залучення батьків до реалізації навчальних програм. Як показали дослідження фахівців (Стаббс, Годлі), ідеї та положення, висунуті батьками, знайшли відображення в 37% робочих навчальних планах, враховані при розробці нових програм; у 58% випадків дорослі члени сімей брали активну участь у визначенні актуальних питань виховання та розвитку дітей різного віку, в оцінюванні ефективності просвітницької роботи із сім'єю. У 80% випадків батьки допомагали у формуванні штату викладачів навчальних закладів; у 88% програм знайшла відображення діяльність батьків як представників батьківських фондів, організаторів різноманітних екскурсій і мандрівок, благочинних заходів. Як засвідчують дослідники, там, де вчителі справді зацікавлені в співробітництві з батьками, участь останніх у реалізації навчальних програм досягає 80% [12].

Значного поширення набули конференції, до участі в яких залучаються вчителі, батьки учнів, психологи, медики, працівники соціальних служб, представники громадських організацій, різноманітних фондів. Така форма дає змогу обговорювати шляхи досягнення основної мети навчального закладу в інтересах дитини, створює сприятливі умови для ознайомлення батьків з досягненнями дитини, її проблемами, допомагає з'ясувати суперечливі моменти в її розвитку. При цьому всі учасники заходу мають однакові можливості щодо висловлення думок та прийняття рішень [7, с. 19].

Ще одним показником децентралізації американської системи управління освітою може бути наявність у її складі значної кількості приватних шкіл, які не підлягають державному контролю. У вищій освіті також існує практика оплати витрат на її функціонування за рахунок фондів, зібраних з неурядових джерел. На думку виконавчого директора Edison Schools Inc. К. Уїтла, через 20 років близько 30% американських державних шкіл перейдуть в управління приватних компаній [9, с. 14–15].

Відбуваються процеси децентралізації управління освітою і в інших розвинутих країнах. Це виявляється в тому, що дедалі більше функцій, які раніше виконувала держава, все частіше передається на рівень місцевих органів влади, громадських організацій і приватного сектора. Характерною стає тенденція виборювання приватними компаніями тендерів на надання управлінських послуг, підготовку вчителів, організацію освітнього процесу. Зростає в цій справі роль громадських організацій, органів місцевого самоврядування, асоціацій батьків та навчальних закладів.

У демократичних країнах з міцним централізмом (Франція, Німеччина та ін.), за збереження в держави багатьох адміністративно-фінансових важелів управління освітою, громадськість усе сильніше впливає на формування освітньої політики, визначення й реалізацію парадигми освіти, цілей і методів виховання. "Дедалі глибше усвідомлюється та практично втілюється теза необхідності служіння системи освіти не анонімній "державі", а громадськості через належне врахування під час виховання та навчання інтересів і прав кожного громадянина" [7, с. 19].

Так, у Франції муніципалітети як органи, що становлять третій (найнижчий) рівень самоврядування, залучаються до регулювання освітньої політики на місцевому рівні. Це, зокрема, виявляється у фінансуванні освітніх програм та контролі за їх реалізацією. Залучення громадськості до управління навчальними закладами зменшує відстороненість суспільства від системи освіти, запобігає виникненню протистояння між ними [12].

Аналогічні зв'язки між місцевою громадою й навчальними закладами наявні в Іспанії.

У Великій Британії існує дворівнева система управління освітою. Центральний рівень представлений чотирма департаментами освіти: в Англії, Уельсі, Північній Ірландії і департаментом освіти та індустрії в Шотландії. Регіонального рівня немає, а місцеві органи традиційно мають великі повноваження. Забезпечення громадського фінансування шкільної освіти покладається на місцеві управлінські ради графств, муніципальних районів, великих міст і столиці. Ці ради створюють підвідомчі комітети, які володіють широкими правами та перебувають у подвійному підпорядкуванні – ради графства або муніципалітету й національному міністерству освіти та зайнятості. До їх повноважень належить: визначення потреб в освітніх послугах на своїх територіях і забезпечення їх надання. Крім того, вони приймають рішення щодо використання фінансово-економічних ресурсів, діяльності навчальних закладів, освіти дорослих, прийняття на роботу вчителів та іншого персоналу. Однак безпосереднє керівництво освітніми закладами комітет делегує директору освіти, тобто завідувачу відділу або управління освіти залежно від розмірів території [8].

Управлінські ради у Великій Британії мають право здійснювати контроль за навчанням дітей, їх харчуванням, проведенням різноманітних спортивно-оздоровчих, розважальних заходів. Представники ради активно залучаються до обговорення та затвердження навчальних програм, регулювання управлінням процесом їх реалізації. Зворотний зв'язок відбувається по лінії надання батькам психолого-педагогічної допомоги у вихованні дітей, яка здійснюється педагогами, психологами, медиками, соціальними працівниками на муніципальному рівні [6].

У Німеччині органи управління освітою в різних землях мають різноманітні організаційні форми. Найчастіше їх структура має три ієрархічні рівні: верхній – земельне міністерство освіти; середній – районні управління (відділи освіти); нижній – місцеві шкільні адміністрації на рівні комун [1, с. 95].

Згідно з Конституцією Федеративної Республіки Німеччини, землям належить право "верховенства" або "генеральної компетенції" в галузі культури та освіти. Це право реалізується через бундесрат, до якого подаються проекти, апробовані в регіонах. Адміністративні органи землі несуть відповідальність за виконання більшості федеральних законів і розв'язують завдання, що перебувають у їх безпосередній компетенції; ті, що спрямовані на реалізацію федерального права, але перебувають під відповідальністю землі; пов'язані з виконанням доручень федерації. Федерація має обмежену законодавчу та фінансову компетентність, хоча й має право справляти суттєвий вплив на розвиток і планування освіти за умов необхідності вирішення проблем загальнодержавного рівня [11].

Найбільш тісний зв'язок з громадськістю підтримують общини, які володіють гарантованим правом регулювати свої справи в межах закону та несуть за них повну відповідальність.

Комунальне самоврядування забезпечує безпосередню участь громадян в управлінні освітою, контроль за цим процесом. Це здійснюється через шкільні відділи, шкільні ради, які в різних землях є складовою районного управління, входять до окружного уряду або виступають як особливе відомство.

Основна функція місцевих органів управління освітою полягає у здійсненні нагляду за організацією, плануванням, керівництвом діяльністю шкільної системи. Щодо конкретних завдань, то до них належать: остаточне затвердження змісту освіти та його організація; обговорення питань, які стосуються виконання завдань, що постають перед школою; планування шкільної організації (організаційний план школи); затвердження методичних засобів навчання [14].

Громадська складова управління освітою представлена батьківською радою на різних рівнях і має чітку вертикаль на рівні школи, землі й федерації. На рівні школи, крім батьківських рад, існують ще шкільні ради, до яких залучають, насамперед, учителів, котрі беруть участь у підготовці важливих рішень, розробці шкільних законів і виступають у ролі консультантів міністра.

Важливі повноваження має земельна батьківська рада при міністерстві культів. Так, у шкільному законі землі Баден-Вюртемберг зазначено, що батьківська рада консультує міністерство, зокрема, при формуванні освітніх і навчальних планів, допуску до використання підручників. Водночас міністерство зобов'язане надавати батьківській раді для ознайомлення всі документи, що регулюють організацію шкільної справи [2, с. 89].

Цікавим є також досвід Польщі, де у 1998 р. розпочався процес реформування національної системи освіти, який здійснюється кількома етапами – новелізація Закону про систему освіти у зв'язку з проведенням реформ самоврядування, консультації щодо проекту реформи освітньої системи тощо [15]. Міністерство національної освіти Польщі широко інформує громадськість щодо сутності інновацій, підтримує тісні контакти з освітніми товариствами та профспілками, органами самоврядування, політичними угрупованнями, відповідними парламентськими комісіями й канцелярією президента Республіки [4]. Представники цих інституцій входять до складу консультаційної ради зі справ реформи при міністерстві національної освіти.

Закон про систему освіти містить окремий розділ "Громадські органи у системі освіти", до яких відносять державну раду освіти, освітню раду, раду школи, раду батьків, учнівське самоврядування.

Державна рада освіти, що створюється міністром при міністерстві національної освіти з представників воєводських освітніх рад, профспілок учителів, подає на розгляд міністра національної освіти проекти щодо державної освітньої політики, готує проект бюджетного закону й представляє свої рішення комісіям сейму та сенату; рекомендує концепції навчання, плани навчання та рамки програмних основ. Державна рада також може виступати з пропозиціями, які стосуються питань освіти, безпосередньо до головних і центральних органів урядової адміністрації [13].

Склад та умови виборів членів освітньої ради, регламент її діяльності встановлює одиниця територіального самоврядування. Основні її завдання полягають у дослідженні освітніх потреб і підготовці відповідних

проектів для їх вирішення на території діяльності даної одиниці територіального самоврядування. Крім того, рада опрацьовує рекомендації до бюджету щодо видатків на освіту та мережі громадських шкіл і закладів освіти, а також проектів актів місцевого права, що стосуються питань освіти тощо [4].

Ради шкіл та закладів освіти, до яких входять учителі, батьки, учні (щонайменше 6 осіб), беруть участь у розв'язанні внутрішніх справ школи, ухвалюють її статут, надають пропозиції та рекомендації щодо річного фінансового плану школи й можуть виступати з пропозиціями про вивчення та оцінювання діяльності школи, її директора або окремого вчителя.

Рада батьків створюється за рішенням громади батьків учнів певної школи. Вона може звертатися з пропозиціями та пропонувати рішення, які стосуються всіх справ школи, до ради школи, педагогічної ради й директора.

Одним з важливих принципів реформи системи освіти в Польщі є децентралізація контролю за навчальними програмами та підручниками, до якості яких значно зросли вимоги. Міністерство національної освіти відмовилося від ролі виробника-монополіста на користь ринку та самих учителів. Остаточне рішення щодо того, за якою програмою і за яким підручником учити учнів, приймає вчитель, керуючись програмними вимогами. Стосовно програм і підручників, допущених до використання міністром у школі, то їх аналізують рецензенти, а програми, створені самими вчителями, – директори шкіл [5].

Загальною тенденцією європейських держав-лідерів, що спостерігається в галузі освіти, є децентралізація, хоча в кожній країні вона має свої особливості. Прикладом може слугувати таблиця, де наведено структуру фінансування обов'язкової освіти [5, с. 154].

IV. Висновки

Отже, незважаючи на національні відмінності освітніх систем країн Європи та США, і шляхи, якими здійснюється реформування, загальною тенденцією стає розвиток громадської складової в системі управління освітою. Усі освітні зміни в зарубіжній системі освіти відбувалися законодавчим шляхом у напрямі усуспільнення як самої цієї системи, так і закладів. Центральним державним органам належать координаційні, загальнополітичні та загальноконтрольні функції, а функції поточно-оперативного плану покладені на органи нижчих рівнів адміністративної ієрархії. Поряд із цим наявне максимальне залучення до всіх важливих справ у галузі освіти громадськості.

Вивчення досвіду зарубіжних країн з більш давніми традиціями демократизації в освіті й таких, що тільки шукають свої шляхи, сподіваємося, допоможе нам виробити ефективні форми державно-громадського управління, в яких будуть враховані кращі запозичені ідеї, а також власний досвід і традиції.

Подальшого вивчення потребують питання досвіду та шляхів розвитку державно-громадського управління освітою в країнах СНД.

Література

1. Алферов Ю.С. Местные органы управления образованием за рубежом: проблемы модернизации и реформирования / Ю.С. Алферов // Педагогика. – 1991. – № 6. – С. 92–99.
2. Ахтамзян Н.А. Система государственно-общественного управления образованием в Германии / Н.А. Ахтамзян // Педагогика. – 2004. – № 6. – С. 85–93.
3. Богуславский М.В. Что первично в управлении образованием – общество или государство [Электронный ресурс] / М.В. Богуславский, К.С. Сумнительный. – Режим доступа: http://www.auditorium.ru/documents/other/discuss/intro6. html.
4. Вацко Я. Підготовка громадськості до участі в організації та управлінні національною освітою Польщі / Я. Вацко // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи : зб. наук. праць Укр. акад. держ. упр. при Президентові України / кол. авт.; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 268–271.
5. Гриневич Л. Децентралізація управління освітньою системою (на прикладі Польщі) / Л. Гриневич // Освіта і управління. – 2004. – № 3–4. – С. 156–160.
6. Демченко О.Й. Теорія та практика сімейного виховання у Великій Британії (історико-педагогічний аспект) : автореф. дис… канд. пед. наук / О.Й. Демченко. – Луганськ, 2001. – 19 с.
7. Корсак К. Світ нового століття і його освіти / К. Корсак // Віче. – 2002. – № 1. – С. 19.
8. Курдюмова И.М. Местные органы управления образованием в Великобритании / И.М. Курдюмова // Педагогіка. – 1998. – № 7. – С. 11–13.
9. НаУКМА: Знання для добробуту. Іноземний досвід з рекомендації міжнародних компаній // Експерт. – 2004. – № 39. – С. 14–15.
10. Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики. – К.: К.І.С., 2003. – 207 с.
11. Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland // Bereinidte Amtliche Sammlung der Schulvorschriften BASS 1989/1990. – Dusseldorf, 1989.

12. Hall M.C. The responsive parenting program. Lawrence Kans: H. and H. Enterprisrs, 1988. – 122 p.
13. Fazlagić Amir jan. Marketingowe zarządzanie szkotą. – Warszawa: Wydawnictwa CODN, 2003. – 160 c.
14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:/www.ukma.kiev.ua/win/univ/scient/CSPR/roboti/znannja.htm/.
15. Reforma oswiaty – Kalendarium wdrazania reformy (Реформа освіти – календар проведення реформ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kprm.gov.pl/reformy/rflendar.htm.

УДК 351:37

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО СТИМУЛЮВАННЯ НАУКОВО-ОСВІТНЬОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Козарь Т.П.
кандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author examines modern development of the education and science system in Ukraine, the budgetary financing problems, competitiveness of scientific potential of country and offers the reformation ways of state stimulation system of scientifically-educational development in the article.

Анотація

У статті розглянуто сучасний стан розвитку системи освіти та науки України, проблеми бюджетного фінансування, конкурентоспроможність наукового потенціалу країни. Запропоновано шляхи реформування системи державного стимулювання науково-освітнього розвитку.

Ключові слова

Державне регулювання, державне стимулювання, наука, освіта, бюджет, фінансування, розвиток.

І. Вступ

Особливу увагу в умовах глобальної інтеграції процесів світового й національного розвитку слід приділити реформуванню системи державного стимулювання науково-освітньої сфери України. На сьогодні незадовільним є загальний стан державного фінансування освіти та науки; недосконалою є структура витрат на науково-дослідні роботи; триває відплив інтелекту за кордон; спостерігаються негативні тенденції у віковій структурі наукового потенціалу країни. Ці явища загрожують сталому розвитку економіки України.

Для докорінних змін у цій сфері України необхідно дотримуватися фінансування науки в розмірі 1,7% ВВП та фінансування освіти в розмірі 10% ВВП у Державному бюджеті на 2008 р. У наступні роки цей рівень слід поступово підвищувати, як це робиться в більшості розвинутих країн. Крім того, рекомендується розгорнути та прийняти Національну програму науково-освітнього розвитку на найближчі 10 років.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити реформування системи державного стимулювання науково-освітнього розвитку України.

ІІІ. Результати

Досить ґрунтовно та всебічно розвиток сучасної вищої школи досліджують російські вчені, а саме: А. Галаган, Б. Гершунський, О. Ліферов, В. Садовнічий та ін. В Україні розроблення концепції реформування вищої освіти входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних фахівців, як: В. Андрущенко, М. Згуровський, К. Левківський, В. Луговий, В. Козаков, К. Корсак, В. Кремень, В. Огнев'юк, С. Ніколаєнко, М. Степко, Т. Фініков та ін.

Пошук ефективних механізмів державного управління реформування вищої освіти, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом постійної уваги теоретиків і практиків з державного управління. Серед них слід назвати таких зарубіжних і вітчизняних фахівців, як: Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Бурега, Д. Дзвінчук, В. Гамаюнов, В. Журавський, М. Карамушка, В. Князєв, В. Майборода, С. Майборода, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Поважний, С. Поважний, Д. Табачник, В. Тертичка, В. Цвєтков та ін.

В умовах глобальної інтеграції процесів світового й національного розвитку актуальним є оцінювання національного науково-освітнього потенціалу. Особливу увагу слід приділити формуванню напрямів реструктуризації системи державного стимулювання науково-освітньої сфери України.

Розглянемо стан науково-освітньої сфери України.

Загальний стан державного фінансування освіти та науки є незадовільним. Кошти, що виділяються з бюджету на освіту, вдвічі,

а на науку – в чотири рази менші, ніж задекларовано законодавством. Унаслідок зменшення фінансування за рахунок держбюджету й відсутності вільних коштів у самих наукових організацій і промислових підприємств стан матеріально-технічного та інформаційного забезпечення науки незадовільний. Через це загальний обсяг виконаних наукових і науково-технічних робіт скоротився з 1,38% ВВП у 1996 р. до 1% ВВП у 2006 р.

Спостерігаються негативні тенденції у фінансуванні освіти. З Держбюджету останніми роками на освіту виділялося близько 5% ВВП, тоді як законодавством передбачено 10% ВВП. У розвинутих країнах на освіту витрачається значно більше, ніж в Україні. Наприклад, у Данії, Норвегії й США витрати на освіту становлять 7,10; 6,37 і 7,34% ВВП відповідно. У країнах, що недавно вступили до ЄС, витрати ще не такі значні, наприклад, у Чехії загальні витрати на освіту – лише 4,58%, у Словаччині – 4,1% ВВП. Структура витрат на освіту в передових країнах вирізняється значно більшою часткою приватних інвестицій. Так, у США і Японії вони становлять 2,26 і 1,15% ВВП, відповідно, і мають більшу питому вагу в структурі загальних витрат, ніж в інших країнах. Тоді як у тій самій Чехії витрати бізнесу на освіту дорівнюють лише 0,38% ВВП, а у Словаччині – 0,12% ВВП [1].

Триває відплив інтелекту за кордон. Різке скорочення державного фінансування зумовило еміграцію вчених та інженерів у розвинуті країни. Витрати на науку в розрахунку на одного науковця на рік в Україні становлять 2 тис. дол. США при 195 тис. – у США, 172 тис. дол. США – у Франції та 142 тис. дол. США – в Японії. Таким чином, ті кваліфіковані наукові кадри, які були підготовлені в країні, залишають її у пошуках гідної оплати своєї праці. Унаслідок цього кількість фахівців, які виконують науково-технічні роботи, за останні 15 років скоротилася втричі.

Недосконалою є структура витрат на науково-дослідні роботи. Законом України "Про наукову і науково-технічну діяльність" (1992 р.) регламентовано витрати на розвиток науки за рахунок державних коштів у розмірі 1,7% ВВП, проте останніми роками виділяється не більше ніж 0,42% ВВП. У розвинутих країнах державні витрати на науку майже вдвічі більші, ніж в Україні. Наприклад, у США і Японії вони становлять 0,69% і 0,74% ВВП, відповідно [2].

Показник частки приватних витрат на науково-технічні дослідження в Україні – не більше ніж 0,82% ВВП, тоді як у передових країнах вона становить 2% ВВП і більше. У розвинутих країнах частка витрат приватного бізнесу постійно збільшується. Наприклад, в Японії цей показник за останні сім років зріс з 2,15 до 2,39% ВВП. Високий показник і в США, у середньому за сім останніх років він досягав 1,94% ВВП [3].

Спостерігаються негативні тенденції у віковій структурі наукового потенціалу країни. За останні 9 років вдвічі зросла частка групи вчених із ступенем кандидата наук у віці від 61 до 71 років, а кількість фахівців віком до 40 років значно скоротилася. Подібна ситуація склалася і з вченими, які мають ступінь доктора наук. Більшість докторів наук належить до групи пенсійного віку. Середній вік кандидата наук досяг 51 року, а середній вік доктора наук перевищує 59 років [1].

Таким чином, у науково-освітній сфері зберігаються негативні тенденції, що загрожують сталому розвитку економіки України.

У сьогоднішніх умовах для того, щоб Україна була конкурентоспроможною, необхідно стимулювати розвиток науково-освітнього потенціалу. Актуальним є збереження, підтримка, підвищення професійного рівня вже існуючих і створення всіх необхідних умов для підготовки нових кваліфікованих наукових кадрів.

За допомогою новітніх технологій країни, що розвиваються, мають можливість вирватися із замкнутого кола й прокласти собі шлях до досягнення високого рівня розвитку та визнання у світі. За оцінками експертів, Україна в цьому плані володіє чіткою конкурентною перевагою, зважаючи на високий рівень освіти, науки й загальної культури населення.

Особливу увагу слід приділити освіті, яка в умовах глобалізації виконує винятково важливу роль. Економіка знань висуває нові вимоги до системи освіти, що виражається в постійному підвищенні стандартів освіти та адаптації їх до вимог сучасної техніки й технологій. Проте система освіти не повинна обмежуватися вищою освітою. Вже зараз слід створювати відповідні програми й інститути, що дасть можливість удосконалюватися протягом усього життя, оскільки в умовах постійно змінюваної ринкової кон'юнктури фахівці, які періодично не підвищують свою кваліфікацію, стають неконкурентоспроможними. Враховуючи це, в країнах Європейського Союзу розробляються спеціальні програми щодо постійної освіти, відбуваються фундаментальні зміни в реформуванні освіти, зростає роль мотивації постійного підвищення рівня освіти.

Важливою проблемою є відірваність науки від виробництва, яка дотепер не вирішена. Як наслідок, інноваційна активність у промисловості знизилася за останні 12 років за деякими показниками майже в п'ять разів. Таким чином, необхідно орієнтувати дослідження на конкретні цільові програми, розвивати взаємозв'язок "наука – експери-

мент – виробництво" шляхом підтримки й розвитку інноваційного підприємництва. Одночасно можна буде досягти збільшення частки приватних інвестицій у загальному обсязі інвестування науково-технічних робіт. Слід розробити спеціальні програми, що дають змогу плідно співпрацювати науці й бізнесу, створюючи інноваційні продукти, і таким чином перекласти частину витрат на науку на плечі бізнес-середовища. Крім того, позитивні наслідки може дати стимулювання досліджень тих університетів, які розвивають науку (як це, наприклад, роблять у Німеччині, де гранти виділяють тим університетам, які здійснюють наукові дослідження стосовно малого бізнесу).

Не викликає сумнівів, що заробляють більше ті країни, які генерують знання й трансформують їх в економіку. Інтелектуальний капітал забезпечує економіку інноваціями та інформацією, які є рушійними силами в глобальній економіці.

У зв'язку із цим Україні слід вжити рішучих заходів щодо зміни ситуації, що склалася, серед яких можна виділити такі:

- фінансувати освіту і науку як фундамент забезпечення конкурентоспроможності країни в задекларованому розмірі 1,7% ВВП. В противному разі країна втратить шанс бути рівноправним партнером на світовому ринку і буде технологічно залежати від розвинутих країн. Цей рівень фінансування необхідно також поступово підвищувати, як це роблять передові країни;
- застосовувати децентралізований підхід до надання умов професійного навчання. Децентралізація й регіоналізація освіти потенційно дадуть можливість краще визначити потреби регіональної економіки, задовольнити потреби населення та забезпечити зацікавленість громадськості. При цьому слід звернути увагу на особливості різних регіонів при використанні фінансових механізмів і стимулюванні взаємодії на регіональному й місцевому рівнях у сфері управління освітніми установами;
- створити кілька національних наукових центрів високого рівня, які забезпечили б розвиток державних пріоритетів інноваційного розвитку. Такі центри можна створити на основі вже існуючих установ;
- реструктуризувати НАН України в напрямі фінансування не наукових установ, а пріоритетних програм та проектів за цільовим призначенням. На сьогодні дуже важко фінансувати всю існуючу неефективну наукову інфраструктуру, оскільки, за даними НАНУ, на зарплату, різні пільги, медичне обслуговування, виплату премій і стипендій витрачається понад 85% отримуваних коштів;
- здійснювати підтримку й розвиток інноваційного підприємництва шляхом застосування методів державного стимулювання для збільшення частки приватних витрат на науково-технічні дослідження в Україні. Для цього, передусім, слід визначитися з пріоритетними напрямами інноваційного розвитку, створити умови для активізації їх розвитку. Це надасть можливість поступово сформувати попит на наукові розробки з боку реального сектора економіки;
- сприяти формуванню повноцінної національної інноваційної системи і, зокрема, розвинутої інфраструктури (технопарки, бізнес-інкубатори, центри технологічного трансферу) для створення й розвитку взаємозв'язків між наукою та виробничою сферою.

IV. Висновки

За результатами дослідження встановлено незадовільний стан системи освіти та науки. У зв'язку із цим запропоновано шляхи реформування системи державного стимулювання науково-освітнього розвитку України. Такі авторські пропозиції допоможуть вивести на належний рівень розвитку освіту та науку, зберегти трудовий потенціал у цих галузях і пришвидшити темпи розвитку освіти та науки, що позитивно позначиться на рівні соціально-економічного розвитку держави.

Література

1. Журавський В.С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В.С. Журавський. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 11.
2. Красняков Є.В. Державна освітня політика та її законодавче забезпечення / Є.В. Красняков // Рідна школа. – 2003. – № 7. – С. 3.
3. Поважный А.С. Характеристики государственного управления внедрением инноваций в образование / А.С. Поважный, В.В. Остапчук // Менеджер. – 2004. – № 2 (28). – С. 18.

УДК 37.014.53

УПРОВАДЖЕННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

Кочубаєва М.Г.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article deals with the problem of introduction of international social care of citizens into Ukrainian public adminisstration. The analyses of social policy as a specific function of state and society on european and recent Ukrainian levels was done in the article. Special attention is devoted to the priorities of social policy in Ukraine in the sphere of people's employment.

Анотація

У статті висвітлено питання щодо впровадження міжнародної практики в державне регулювання сфери соціального захисту населення України. Здійснено аналіз соціальної політики як специфічної функції держави й суспільства на європейському рівні та на сучасному етапі української історії. Особливу увагу зосереджено на пріоритетах соціальної політики України у сфері зайнятості населення.

Ключові слова

Соціальна політика, соціальний захист населення, безробіття, зайнятість населення, модель політики зайнятості, соціальні послуги.

І. Вступ

Соціальна політика, що проводиться сьогодні в Україні, будується за таким принципом: держава, визнаючи ринкові відносини, лише доповнює та корегує ринкові механізми перерозподілу ВВП, орієнтуючись при цьому на гарантоване задоволення лише мінімальних базових потреб і надання соціальної допомоги найбільш уразливим категоріям населення. І ось результат: Україна входить у нове століття з безліччю проблем, пов'язаних з безробіттям, нереформованими системами заробітної плати й пенсійного забезпечення, невирішеними питаннями щодо запобігання та подолання бідності, запровадження соціального страхування, адресної допомоги. На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли можна без перебільшення стверджувати: негативні наслідки соціально-економічних перетворень відчула значна частина населення нашої країни. Це 15 млн пенсіонерів, 3,5 млн інвалідів, люди похилого віку, робітники, що потребують вирішення питань, пов'язаних з безробіттям, охороною праці, заборгованістю по заробітній платі, пенсіях тощо. Вирішення саме цих проблем має стати пріоритетним у соціальній політиці України в XXI ст.

Таким чином, в умовах переходу нашої країни до ринкових відносин соціальна політика має відігравати важливу роль в успішному здійсненні перетворень. Уряд вживає явно недостатніх заходів щодо пом'якшення ситуації в соціальній сфері. Як справедливо зауважують дослідники, кризова ситуація, у якій перебуває нині населення України, багато в чому пов'язана з тим, що вже протягом багатьох років у процесі здійснення реформ ігнорується соціальний фактор. Через це назріла необхідність розроблення нової соціальної концепції та шляхів її реалізації.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є дослідження впровадження досвіду зарубіжних країн у галузі соціального захисту населення України.

ІІІ. Результати

Соціальна політика – це механізм реалізації соціальної функції. У політичній науці функції держави визначаються як головні напрями її діяльності, зумовлені основними суспільними цілями й завданнями на конкретно-історичному етапі її розвитку. Отже, функції держави формуються в процесі її становлення, зміцнення й розвитку.

Закріплення соціального принципу державного ладу в законодавстві багатьох країн означає, що держава покликана служити суспільству, а не навпаки. Зокрема, в італійській Конституції 1947 р. зафіксовано таке положення: "Завдання Республіки – усувати перешкоди економічного й соціального характеру, які, обмежуючи свободу та рівність громадян, заважають всебічному розвиткові людської особистості й реальній ефективній участі всіх трудящих у політичній, економічній і соціальній організації країни" [16, с. 221].

Закріплення в Конституції України соціального принципу державного устрою підтверджує той факт, що соціальна функція проголошена пріоритетною функцією держави. Слід зазначити, що зміст соціальної функції не залишався незмінним на різних

етапах розвитку суспільства й держави. Він залежить від багатьох чинників, передусім від типу політичного режиму, політичної ідеології. У принципі, зміст соціальної функції вказує на те, що і як робить держава в соціальній сфері. Так, наприклад, якщо соціальна політика сучасної демократичної держави з високим економічним рівнем розвитку спрямована на підтримку суспільного добробуту, створення умов його досягнення, то для держави, яка здійснює перехід від однієї суспільної системи до іншої, актуальною є інша мета, а саме: ліквідація або пом'якшення негативних соціальних наслідків, спричинених гострою суперечністю між необхідністю проведення жорсткої економічної політики й соціальною незахищеністю населення. Зважаючи на це, особливого значення набуває соціальна політика, спрямована на перерозподіл доходів з метою знизити соціальну напруженість у суспільстві. Таким чином, виникає нагальна потреба визначити пріоритети соціального розвитку в перехідний період.

Чимало дослідників минулого були згодні з О. Хеффе, який писав: "Щоб забезпечити легітимність людського співжиття, необхідно: по-перше, надати йому правового характеру; по-друге, право має базуватися на справедливості і, по-третє, справедливе право має бути захищене громадським правопорядком, а отже, набути вигляду справедливої держави" [17, с. 12].

Вивчення соціальної політики як специфічної функції держави й суспільства розпочалося при виробленні засад соціальної держави. Наприкінці XIX ст. група німецьких учених заснувала "Гурток соціальної політики", метою якого стало вивчення політики й економіки в контексті соціології.

Проте поняття "соціальна політика" було запроваджено в науковий обіг не в Німеччині, а у Франції Ш. Фур'є – видатним теоретиком утопічного соціалізму. Саме завдяки йому на порядок денний було винесено питання про обов'язок держави надавати своїм громадянам певні соціальні гарантії. Для цього держава мала монополізувати торгівлю, емісію грошей і збір податків. На думку Ш. Фур'є, саме завдяки державній монополії могла бути реалізована соціальна політика. Водночас німцям ми зобов'язані тим, що їх держава першою почала займатися соціальною сферою життєдіяльності суспільства, піклуватися про німецьких робітників і їх сім'ї. Саме там уперше було введено систему соціального забезпечення, не тільки контрольовану державою, а й керовану нею. Розпочалося це наприкінці XIX ст. (1883 р.) з указів О. Бісмарка про державну допомогу сім'ям німецьких робітників.

Російський дослідник В.І. Лаврененко зазначає: "Соціальна політика – це діяльність з управління соціальною сферою суспільства, покликана забезпечити життя й відтворення нових поколінь, створити передумови для стабільності й розвитку суспільної системи й гідного життя людей" [10, с. 14].

Отже, з одного боку, соціальна політика – це мистецтво поєднання людських інтересів, інтересів індивідів і держави, різного рівня людських спільнот, груп у сфері соціальних відносин. З іншого – це система взаємодії державної влади, що постійно оновлюється, недержавних структур, самої особистості з питань життєзабезпечення та розвитку людини.

У сучасному розумінні соціальна політика – це один з методів державного регулювання, що має назву "держава загального добробуту". Серед авторів такого підходу чимало відомих дослідників, зокрема К. Еспін-Андерсен і Дж.Е. Кольберг. Як вважає К. Еспін-Андерсен, "соціальна політика є засобом як зменшення залежності від ринку у важливих сферах споживання, так і зміни самого статусу робітника: держава повинна надавати соціальні гарантії заробітної плати, що адекватно замінює ринкові прибутки" [15, с. 75]. Комісія європейських товариств у 1993 р. зазначила, що в різних країнах у поняття "соціальна політика" вкладається неоднаковий зміст. З огляду на це вона запропонувала визнати, що соціальною політикою є всі заходи, здійснювані в соціальній сфері.

Соціальна політика сучасної держави має бути зорієнтована не лише на підтримку наявного рівня соціальних гарантій і створення механізмів соціального захисту окремих найбільш уразливих соціальних груп, а й на реалізацію довгострокових програм щодо кардинальної зміни основ системи соціального захисту, підвищення її ефективності. Основними цілями соціальної політики на сучасному етапі є: максимальне збереження фізичного, інтелектуального, духовно-етичного потенціалу країни; формування міцного стимулу трудової мотивації, що відповідає вимогам легального ринку, орієнтованого на позитивне розширене відтворення "людського капіталу" країни; створення інституціональних і соціально-економічних передумов для реалізації громадянами, різними суспільними прошарками і групами населення своїх потреб і інтересів, виявлення своєї активності й розкриття особистості; без цього неможливо створити передумови для розвитку громадянського суспільства, особистої свободи, реальної демократії [18, с. 23].

Можна сказати, що соціальна політика, яка сьогодні проводиться в нашій країні, концептуально не опрацьована і вкрай суперечлива. Так, наприклад, одним з варіантів системи пенсійного забезпечення передбачається створення недержавних пенсійних фондів, що є явним атрибутом неоконсервативної соціальної політики. Як відомо, йдеться про накопичення робітником коштів на своєму індивідуальному пенсійному рахунку. Водночас працівники бюджетного сектора економіки одержують заробітну плату навіть меншу за ту, що їм виплачувалася в умовах соціалістичної системи господарювання, і явно недостатню для створення індивідуальних пенсійних накопичень.

Характерними рисами сучасної соціальної політики в Україні стали відмова від патерналістської моделі (через обмежені фінансові можливості держави) і відсутність чітких орієнтацій щодо вибору іншої оптимальної моделі (через залишковий принцип фінансування соціальних програм). В Україні держава виступає в ролі пожежника для запобігання й вирішення можливих соціальних конфліктів.

За рівнем безробіття Україна вже перевищила не тільки середньоєвропейські показники, а й показники окремих країн з перехідною економікою [9, с. 20].

Безробіття – це важкий іспит не тільки для людини, що залишилася без роботи, а й для членів її сім'ї. Безробітні втрачають почуття власної гідності, почуваються винними перед своїми близькими, впадають у стан дезадаптації, що призводить до психічних розладів, самогубств, інших видів девіантної поведінки. Усі ці чинники підштовхують безробітних до політичної активності: участі в демонстраціях і мітингах, інших акціях протесту. Проблема безробіття в Україні виникла й загострилась під час переходу економіки на ринкові рейки. У процесі переважно неефективного розпродажу державних підприємств уряд самоусунувся від ролі головного суб'єкта системи соціального захисту, зокрема від надання гарантій зайнятості населенню.

На початку XX ст. у європейських країнах почали створюватися спеціальні фонди допомоги безробітним. У 1905–1908 рр. у Франції, Данії й Бельгії програми з надання допомоги безробітним стали розробляти на державному рівні. У Великій Британії У. Черчілль, на той час міністр торгівлі, з метою підвищення ефективності допомоги безробітним домігся від законодавчих органів права для Міністерства торгівлі відкрити біржу праці. Створена на той момент британська система страхування запропонувала такі методи допомоги безробітним, що й досі застосовуються в структурах страхування від безробіття.

У Німеччині система обов'язкового страхування від безробіття була запроваджена в період найбільш високого безробіття у 1927 р., у Швеції – у 1932 р. у період правління соціал-демократів.

Після інфляційної кризи 1973 р. безробіття стало типовим явищем для всіх промислово розвинутих країн. Якщо наприкінці 1960-х рр. у Великій Британії дестабілізуючим фактором, що призвів до зміни політичного курсу й відставки Кабінету Міністрів, був рівень безробіття, який дорівнював 2,5% працюючого населення (0,5 млн безробітних), то на початку 1970-х рр. мова йшла вже про 1 млн, а наприкінці 1970-х рр. – 1,5 млн. На початку 1990 р. кількість безробітних коливалася на рівні 10% (близько 3 млн осіб). І така ситуація стала характерною для всіх промислово розвинутих країн. З 1978 до 1998 р. кількість безробітних у країнах, що належать до Організації економічного співробітництва і розвитку, збільшилася з 10 млн до майже 35 млн осіб [4, с. 180].

Подібні обставини сприяли тому, що європейські країни нагромадили досвід у боротьбі з безробіттям і пом'якшенням його наслідків.

Наприклад, у сучасній Швеції держава проводить активну політику у сфері зайнятості, спрямовану на зниження безробіття. Характерною рисою цієї політики є запобігання безробіттю, а не боротьба з його наслідками. Уряд Швеції в соціальній політиці особливу увагу приділяє розробці заходів, спрямованих на забезпечення професійної підготовки й перенавчання осіб, що стали безробітними, і створення нових робочих місць, в основному в державному секторі економіки; координує міграцію населення й робочої сили шляхом надання субсидій і кредитів на переїзд сімей з районів з надлишком робочої сили до районів, де є вакантні місця; забезпечує доступ населення до інформації про наявні вакантні місця тощо.

Як свідчить практика, у 1998 р. майже всі нові робочі місця в країнах ОЕСР були створені в приватному секторі. Водночас державний сектор продовжує забезпечувати робочі місця для значної частини населення промислово розвинутих країн. У середині 1990-х рр. збільшення зайнятості відбувалося за рахунок створення нових робочих місць з неповним робочим днем, а в деяких країнах – за рахунок скорочення тих, хто працював повний робочий тиждень. Так, наприклад, відповідно до програми, розробленої в Данії, робітники мають право на одержання повністю або частково оплачуваної відпустки терміном до одного року для

здобуття додаткової освіти, по догляду за дитиною, через особисті обставини. Вивільнені таким чином робочі місця тимчасово надаються безробітним.

Важливу роль у захисті безробітних відіграє ефективна система допомоги по безробіттю. Відповідно до законодавства Іспанії, безробітний у перші 180 днів одержує допомогу, що дорівнює 80–100% мінімальної міжгалузевої заробітної плати, у подальшому протягом 181–360 днів розмір допомоги скорочується до 70% і після 360 днів – до 60%. Новий Основний закон про зайнятість від 1994 р. передбачає також виплату 75% міжгалузевої заробітної плати сімейним робітникам, зареєстрованим на біржі праці. Допомога по безробіттю фінансується за рахунок надходження до системи соціального страхування внесків від підприємців і трудящих (відповідно 60 і 40%) [1, с. 153].

Якщо порівнювати власне скандинавську і європейську моделі політики зайнятості, то можна зробити висновок, що перша спрямована на забезпечення працею всіх трудящих, для чого створюються робочі місця в державному секторі із середньою оплатою праці; друга орієнтована на скорочення кількості зайнятих при підвищенні продуктивності праці й зростанні доходів працюючих. Така політика передбачає дорогу систему допомоги для більшої кількості безробітних.

Чималий інтерес для нас становить японська модель політики зайнятості. Згідно з цією моделлю кожна людина може знайти для себе роботу, навіть якщо вона не дуже цікава й корисна. У цьому полягає причина низького безробіття в Японії й економії коштів на соціальні витрати. Природно, така політика не могла б сприяти підвищенню ефективності економіки, якби не такі відомі експортні галузі Японії, як автомобілебудування, сталеливарна промисловість, виробництво автомобільних запчастин і машинобудування. Д.Дж. Розенберг зазначає: “У цьому специфічному співвідношенні відображається сутність успішної економічної стратегії Японії останніх 30 років і головний спосіб широкого розподілу добробуту і доходів” [12, с. 57].

Американська політика зайнятості також спрямована на залучення до процесу виробництва якомога ширших верств активного населення. Її результатом є збільшення кількості людей з низьким рівнем доходу, який, проте, перевищує допомогу по безробіттю.

У нашій країні реалізації програм громадських робіт поки що не приділяється належна увага. Так, наприклад, у Вінницькій області у громадських роботах бере участь близько 12% зареєстрованих безробітних громадян, а у Дніпропетровській, Донецькій, Івано-Франківській, Львівській областях і м. Севастополі – менше ніж 2% [14, с. 22]. З метою залучення до громадських робіт якомога більшої кількості безробітних Міністерство праці і соціальної політики підготувало пропозиції щодо збільшення обсягів фінансування громадських робіт за рахунок коштів державного фонду сприяння зайнятості населення.

Аналізуючи ситуацію на ринку праці України, можна зробити висновок, що для вирішення проблем безробіття сьогодні перевага віддається активній соціальній політиці. Як підтверджує досвід економічно розвинутих країн, цей підхід виправданий. Чималу користь суспільству могло б принести залучення молоді до надання соціальних послуг.

Сьогодні з метою сприяння працевлаштуванню молоді створюються спеціальні фонди за рахунок коштів зацікавлених сторін. Основним недоліком громадських робіт є те, що вони, як правило, не забезпечують підвищення кваліфікації безробітних, що ускладнює їм пошуки постійної роботи.

Так, українська дослідниця Е. Лібанова зазначає, що, незважаючи на економічні проблеми країни, випуск спеціалістів з вищою освітою протягом 2000–2006 рр. зріс на 35%. Структурні зміни в підготовці фахівців з вищою освітою в напрямі збільшення кількості економістів, юристів, менеджерів при стабільних масштабах підготовки спеціалістів технічних фахів створюють істотну загрозу в майбутньому. Не випадково серед основних показників розвитку освіти ООН виділяє питому вагу студентів, що вивчають природничі й технічні науки, математику, обчислювальну техніку [11, с. 8–9].

Підсумовуючи, можна виділити такі пріоритети соціальної політики України у сфері зайнятості населення:

- підвищення ролі держави у вирішенні проблем зайнятості й створення робочих місць;
- залучення до вирішення цього питання комерційних структур;
- державна підтримка малого й середнього бізнесу;
- організація системи підготовки й перепідготовки кадрів;
- створення системи громадських робіт;
- удосконалення системи соціального захисту безробітних.

Не слід ігнорувати досвід організації соціальної політики в сучасних “державах загального добробуту”, а також аналіз поглядів західних соціологів і політологів на сутність соціальної політики. Варто було б зве-

рнути увагу на французький варіант соціальної політики "welfare pluralism", що має змішаний характер. У ній поєднуються риси різних систем – як тих, у яких одержання соціальних прав чітко пов'язане зі сплатою внесків, так і тих, у яких соціальне забезпечення є універсальним і безумовним.

IV. Висновки

Узагальнивши викладене, можна виділити чотири типи політики соціального захисту у світі:

1) скандинавська модель, спрямована на забезпечення працею всіх трудящих, для чого створюються робочі місця в державному секторі із середньою оплатою праці;

2) європейська модель, орієнтована на скорочення кількості зайнятих при підвищенні продуктивності праці й зростанні доходів працюючих. Така політика передбачає дорогу систему допомоги для більшої кількості безробітних;

3) японська модель: згідно із цією моделлю кожна людина може знайти для себе роботу, навіть якщо вона не дуже цікава й корисна. У цьому полягає причина низького безробіття в Японії й економії коштів на соціальні витрати. Природно, така політика не могла б сприяти підвищенню ефективності економіки, якби не такі відомі експортні галузі Японії, як автомобілебудування, сталеливарна промисловість, виробництво автомобільних запчастин і машинобудування;

4) американська політика зайнятості також спрямована на залучення до процесу виробництва якомога ширших верств активного населення. Її результатом є збільшення кількості людей з низьким рівнем доходу, який, проте, перевищує допомогу по безробіттю.

Однак, обираючи свій шлях, свою соціальну політику, Україна не повинна сліпо копіювати зарубіжні моделі, але водночас не слід й ігнорувати досвід організації соціальної політики в сучасних "державах загального добробуту", а також аналіз поглядів західних соціологів і політологів на сутність соціальної політики.

Література

1. Баранова Т.И. Социальная защита испанских трудящихся / Т.И. Баранова // Полис. – 2001. – № 6. – С. 152–158.
2. Білик Л.С. Економіка праці : навч. посіб. / Л.С. Білик. – Чернівці : Рута, 2001. – 75 с.
3. Бондаренко О.О. Наочний посібник з курсу "Економіка та соціологія праці" / О.О. Бондаренко. – К., 1995. – 32 с.
4. Бриттан С. Капитализм с человеческим лицом / С. Бриттан. – СПб., 1998. – С. 179–189.
5. Ганслі Теренс М. Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Теренс М. Ганслі. – К. : Либідь, 1996. – 210 с.
6. Єганов О.Ю. Економіка праці : навч. посіб. / О.Ю. Єганов, П.М. Карась, К.В. Красночубенко. – Миколаїв : УДМТУ, 2001. – 48 с.
7. Завіновська Г.Т. Економіка праці : навч. посіб. / Г.Т. Завіновська. – К. : КНЕУ, 2003. – 299 с.
8. Економіка праці : навч. посіб. для студ. екон. спец. / [О.І. Карпіщенко, О.В. Прокопенко, І.М. Сотник, Т.О. Карпіщенко]. – Суми : СумДУ, 2002. – 132 с.
9. Костицький В. Економічний патріотизм як соціально-економічне і правове явище / В. Костицький // Право України. – 2001. – № 6. – С. 18–25.
10. Лаврененко И.М. Государственная социальная политика Российской Федерации: опыт и проблемы трансформации (80-е – первая половина 90-х годов XX столетия) : дис... д-ра ист. наук. / И.М. Лаврененко. – М., 2000. – 158 с.
11. Лібанова Е. Соціальна стратифікація українського суспільства і передумови становлення середнього класу / Е. Лібанова // Нова політика. – 2006. – № 1. – С. 8–9.
12. Макеев С. Процессы социальной структуризации в современной Украине / С. Макеев // Полис. – 2003. – № 3. – С. 57–58.
13. Осадчая И. Бюджетная политика государства на переломных этапах: опыт индустриально развитых стран / И. Осадчая // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 8. – С. 25–29.
14. Польовий Л. Стан ринку праці і підвищення розміру допомоги по безробіттю / Л. Польовий // Соціальний захист. – 2001. – № 5. – С. 21–32.
15. Создавая социальную демократию. Сто лет социал-демократической рабочей партии Швеции. – М., 2001. – С. 75–87.
16. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4-х т. / Б.А. Страшун. – М., 1996. – Т. 1–2.
17. Хеффе О. Политика. Право. Справедливость. Основоположения критической философии права и государства / О. Хеффе. – М. : Человек и Закон, 1994. – 145 с.
18. Холостова Е.М. Социальная политика / Е.М. Холостова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 213 с.

УДК 87.3(0)5

ЛАТЕНТНИЙ ЗМІСТ ІДЕЇ СУЧАСНОГО УНІВЕРСИТЕТУ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ВИМІРИ

Медведєв І.А.
кандидат наук з державного управління
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation
In article is considered problem to realization to ideas of the modern university. The Author pays attention to philosophical-management aspect of state management scope higher education in modern information society. In work is made analysis most general approach to consideration state-management influence upon university as institution.

Анотація
У статті розглянуто проблему реалізації ідеї сучасного університету. Автор приділив увагу філософсько-управлінському аспекту державного управління галуззю вищої освіти в сучасному інформаційному суспільстві, проаналізував загальні підходи до розгляду державно-управлінського впливу на університет як інституцію.

Ключові слова
Філософськоко-управлінський аспект, державне управління.

І. Вступ

Розвиток вчень про реалізацію ідеї університету в XXI ст. набуває нової актуальності. Представники науки державного управління, філософи, педагоги дедалі частіше звертають свою увагу на університет як державну інституцію, а також на розвиток латентних складових ідеї університетської освіти у світі. Загальні проблеми економіки та соціуму з позиції сьогодення видаються не тільки глобальними, але й такими, вирішити які за допомогою вже розроблених теорій та механізмів неможливо. Отже, потребує оновлення не тільки розуміння стратегічного спрямування державного управління освітою на вищому її рівні, а й змістове навантаження можливих моделей розвитку університетів. Сучасні дослідники системи освіти все частіше говорять про кризові явища в університетах. Перш за все, причиною такої кризи є посилення тенденцій глобалізації, яка вимагає від тих, хто розробляє ідею розвитку кожного конкретного університету, турбуватися про налаштування призначення навчального закладу на економічні, політичні, культурологічні та інші зв'язки, що стрімко змінюються. Уряди країн, тим більше країн з перехідною економікою, починають переорієнтовувати свої освітні стратегічні спрямування, що, безумовно, впливає як на статус університетів, так і на їх як зальну й конкретну (індивідуальну) ідею. Держава, програмуючи в декларативних документах світову або континентальну інтеграцію університетів, позбавляє себе можливості спиратися на університети як на "стовпи" національної держави. Ринок інтелектуальних ресурсів теж стає глобальним, і якісний інтелектуальний продукт стає більш мобільним. Водночас відбувається процес вимивання високоінтелектуального працівника у країни з кращими умовами праці, соціального захисту тощо. Цей процес ще називають "холодною війною за інтелект". У такій ситуації частина університетів занепадає й гине, а інші набувають професійного самовизначення не лише на національних ринках праці та освіти, а й на глобалізованому (континентальному або світовому ринках).

ІІ. Постановка завдання

Мета статті полягає в узагальненні поглядів сучасних учених у галузі філософії державного управління освітою на загальну ідею університету. Виходячи з поставленої мети можна виділити такі завдання:

- проаналізувати наукові підходи до визначення поняття "ідея університету";
- узагальнити спільні погляди представників науки державного управління, філософів та педагогів на проблему реалізації ідеї університету.

ІІІ. Результати

На думку таких учених, як Ж. Деррід, Г.Г. Маркес, С. Квіт, університет має бути чимось сенергетичним, тобто ніколи не відмовлятися від певного шляху і намагатися спиратися на все, що може мати сенс і не виходить за межі етики. Дж.Г. Ньюмен називає університет місцем взаємодії. Численна кількість дослідників підкреслює важливість розгляду питання про призначення нового покоління академічної спільноти. При цьому С. Квіт зазначає, що в сучасних умовах не можна ототожнювати тих, хто щоденно формує університетське життя, із самим університетом, оскільки при цьому втрачається щось метафізичне. Під цим метафізичним С. Квіт і розуміє ідею університету. Автор зазначає, що крім власної ідеї, яка формує його призначення, ідея університету

буде складатися з продукування та поширення найрізноманітніших наукових, культурних і суспільно-політичних ідей. Ідея модерності була абсолютизована М. Гайдеггером саме з погляду колективізму. Він пише, що місія університету, його сутність, а також призначення академічної спільноти полягають у відданості загальній ідеї, вираженні духу німецького народу, зрештою у здатності до повної мобілізації заради служіння знанню [1–5].

Згідно із Г.-Г. Гадамером, особистим завданням кожного є знаходження власного простору і свободи. На його думку, цей маленький академічний всесвіт все ще залишається однією з небагатьох можливостей зазирнути наперед у великий всесвіт людства, яке має навчити будувати нову систему соціальних відносин. Тобто йдеться про новоутворені форми спілкування та відносин у межах народу й людства [1; 3].

Сучасний український вчений М. Попович зазначає, що західні країни взагалі мають проблему втрати цінності університету як центру науки, культури, виховання, громадського впливу. Він підкреслює, що наука, зосереджена навколо викладання, неминуче набуває характеру загальної вченості, а університетський учений починає мислити широкими категоріями.

Проте, на думку М. Поповича, такі процеси відбувалися й у СРСР. На нашу думку, вищезгаданою "хворобою грантів" заражені й сучасні університети та сучасні вчені в Україні. Українські університети мають переважно навчально-педагогічний, а не науково-дослідний характер. Університети в Україні надзвичайно політизовані, тому студенти розглядаються як численний електорат на тих чи інших виборах.

На думку В. Горського, криза університетів відбувається як на Заході, так і в країнах пострадянського простору. Як зазначає С. Пролєєв: "покликанням університету є автономія розуму". Тому, перш за все, розум стає самостійним і незалежним чинником у розв'язанні будь-яких проблемних питань та суперечностей, і його можна вважати "ресурсом розумності". По-друге, автономія розуму передбачає емансипацію інтелектуальної праці від держави. По-третє, мислення – це справа організованої комунікативної єдності, наукової спільноти. Водночас університет не створює автономії розуму, а лише забезпечує специфічні умови її відтворення та функціонування в соціокультурному просторі. Кризові явища в університетському середовищі С. Пролєєв характеризує як втрату університетом самодостатності, тобто відсутність можливості відтворювати інтелектуальні компетенції; неприйняття суспільством голосу розуму. Разом з тим підкреслюється залежність інтелекту й розуму від соціальних сил: держави, грошей, культурних стереотипів, насильства тощо. Водночас більшість дослідників говорить про кризу університетів і намагається спрогнозувати подальші перспективи розвитку цієї інституції. Разом з тим існує думка, що рух до свободи може загрожувати ідеї університету. Американський учений Л. Рудницький підкреслює неприпустимість "надмірної" демократизації через абсолютне урівноваження прав студентів і викладачів, що також призводить до втрати досконалості. Він наводить слова колишнього міністра охорони здоров'я США Дж. Гарднера, який запитував: "Чи можемо ми бути рівними і досконалими водночас?", та Дж. Ф. Купера, який дуже чітко окреслив цей вимір демократії: "Тенденції демократії в усіх речах спрямовані до посередності". Отже, Л. Рудницький підкреслює, що гарна, доцільна освіта повинна відтворювати у студента духовний аристократизм, елітаризм у найкращому розумінні цього слова, а у професорові – відчуття й вагу відповідальності влади [1].

М. Култаєва стверджує, що дійсність українського університету поки що домінує над його ідеєю, тяжіючи до заміни свободи інтелектуальною незалежністю, вищих моральних цінностей потребами сьогодення. Окреслення такого собі університету без ідеї університету ми повинні прийняти як виклик глобалізації. Це виражатиметься в тому, що представники академічної спільноти, залишаючись громадянами держави та репрезентами нації, водночас ставатимуть представниками планетарного суспільства й планетарного людства. А. Кулаков застерігає від будь-яких спроб партикуляризації універсальності університету, оскільки це заперечує його ідею. Він вважає, з посиланням на Е. Гріна, що тепер під час відмирання національної держави, національна освіта стає "мертвою, анахронічною, недоречною, раптом втрачає свій сенс". А. Єрмоленко переймається загрозами "вульгарного постмодернізму", коли такі поняття, як розум і раціональність, перетворилися майже на негативні. Разом з тим можна говорити про те, що на початку Другої світової війни, як у США, так і в інших країнах, набуває поширення інший тип вченого, а також принципово новий тип організації наукових досліджень: розробки та пошуки зосереджуються навколо конкретних, переважно прикладних проблем, і головним завданням вченого є не стільки викладання, скільки насамперед робота над різноманітними проектами. Втрачається універсальний характер ученого, він стає передусім діловою людиною. Його престиж більше залежить від кількості грантів, ніж від якості та глибини його лекцій.

Більшість дослідників визначає глобалізацію як об'єктивний процес транскордонного (трансатлантичного руху) та його вплив на ресурси й феномени, що торкаються інтересів світового співтовариства в цілому. Проблема глобалізації полягає не в тому, що вона має своїх прихильників та супротивників, а в тому, що цей процес оцінити об'єктивно, на жаль, практично неможливо. На сучасному етапі розвитку цивілізації виникає нове суспільство знань, парадигма якого принципово відрізняється від парадигми інформаційного суспільства. Суспільство знань має риси поширеності й загальнодоступності інформації та знань, масового індивідуалізму та інтеграції міжпредметних зв'язків. Людина дістає надію знову посісти позиції суб'єкта цивілізаційної активності. Входження в європейське товариство – найбільш прозора для України форма вияву процесу глобалізації, яка пов'язана з переусвідомленням і переоцінкою поняття "національний університет". На думку Габрієляна, процес глобалізації пробуджує до життя свою протилежність – регіоналізацію та локалізацію. Показниками тут виступають процес європейської інтеграції, збільшення кількості країн у світі за останні десятиліття, сплеск націоналізму й релігійного фундаменталізму. У цих процесах університет має шанс віднайти свою ідею. І його залучення в глобальні процеси цілком може врівноважуватися локальною визначеністю його місії.

Польський дослідник М. Квєк також порушує питання кризи фундаментальних цінностей сучасного університету із звичною вже констатацією глобалізації, влади постмодернізму, смерті інтелектуала, кінця національної держави. На його думку, триває небезпечний процес перетворення університету на "освітню корпорацію", що може означати його кінець. Водночас це не зовсім кінець університету, а тільки завершення певного способу його сприйняття. Уникаючи термінів "ідея" і "призначення", М. Квєк закликає шукати для університету "нове місце в культурі", інакше він займатиметься звичайним продукуванням спеціалістів – "швидко, дешево та ефективно – бажано, звичайно, дуже швидко, дуже дешево і дуже ефективно". Як певну нову метафізику університетові пропонується підтримувати ідеї громадянського суспільства.

У цій дискусії довкола університету цікавою є позиція класика постмодернізму Ж. Дерріди, для якого будь-яке, навіть слушне твердження, є не більше ніж "логоцентризм", щось відносне і нетривале. Цікавими є три тези Ж. Дерріда. По-перше, у контексті необхідності оновлення університету він говорить про необхідність створення такого нового способу підготовки студентів, який вчитиме їх по-новому аналізувати, допоможе визначитися з остаточними пріоритетами та зробити свій вибір. По-друге, це специфічне розуміння законів життєдіяльності університету. По-третє, це ніяк не притаманне для постмодерніста визнання істини та істинного, того, "що стримує, тобто оберігає та продовжує існувати".

Отже, можна поставити риторичне запитання: чи може сучасний український університет бути національним? З деякими наведеними застереженнями можна не погодитися. У цьому контексті постає запитання: який саме університет потрібен українському суспільству й Україні як державі?

Серед прообразів сучасного університету можна назвати Піфагорійський союз, філософську школу Сократа, Академію Платона, Лікей Арістотеля, Сади Епікура, Мусейон Птоломея.

У Давній Греції термін "ідея" (грец. Εἶδος) означав буквально вид, спосіб дії, якість, споглядання. Одним із перших термін "ейдос" почав використовувати Анаксагор. Він називає ейдоси частками, з яких виник світ, або ж "зерном усіх речей". Демокріт також говорить про недосяжні для чуттєвого пізнання ідеї-атоми, з яких складаються предмети, наче слова з літер.

Класичне вчення античності про ідею було розвинуте Платоном. Філософія Платона випливає з фундаментальної дуалістичності світу: є світ речей, світ, який постійно є і разом з тим ніколи не існує; і світ ідей, світ того, що завжди є і ніколи не здійснюється. Перший – предмет чуттєвого пізнання; другий – предмет розумового мислення. Єдиними відносинами між речами та ідеями є копіювання, причому ідея розглядається як первинний образ, а чуттєвий предмет – як копія. У цьому копіюванні й полягає та мала міра реальності, якою володіє емпіричний світ. Людина у світі подібна до в'язня печери, який споглядає лише тіні, лише примару мети [5]. Хоча ідея за формою є родовим поняттям, за Платоном, вона не може бути відтворена за допомогою міркувань і не є результатом порівняльної абстракції. Платонові ідеї – не думки та судження, а те, що є предметом думки, коли вона вільна від усього чуттєвого; це істинне буття найбільшою мірою. Звідси випливає, які властивості повинна мати ідея: вона вічна, абсолютна, нематеріальна, незмінна тощо (всі предикати буття олеатів). Видатний дослідник платонізму О.Ф. Лосєв виділяє в платонівській ідеї такі змістові навантаження. Ідея – це: а) максимальне узагальнення речей та предметів; б) принцип усвідомлення речі, її змістова сутність та визначення; в) вища цінність і предмет життєвих сподівань, так само, як і сама любов мислилася Платоном як сходження у світ ідей та відображення його на людях; г) не просто об'єкт або принцип

речі, але ще й суб'єкт, мислення самого себе; д) космічний розум – Нус; є) особливе буття. Ієрархічно організовану живу систему цих ідей, які мали риси самосвідомості, самоспоглядання та слугували джерелом, принципом та причинами всього, що існує, Платон називає терміном з діалогу "Федр" – Гіперуранія, тобто "місце під небесами". В Арістотеля, який, на відміну від Платона, заперечує субстанціональне існування ідеї, термін "ейдос" має значення "форма" – це загальне в самій речі та месіанська причина її становлення. Сукупність ейдосів усіх речей утворює ієрархію, на вершині якої знаходиться Форма форм – непорушний Розум-першорушій [5].

Після доби античності до раціональної ідеї університету додається ірраціональна складова, яка вміщується у формулу Св. Августина: "Вірю, щоб розуміти". Відтепер університет поступово стає не тільки місцем досліджень, виховання та відтворення, а й набуває загальнолюдської вартості. Болонський університет засновується 1088 р., Паризький – 1200 р., Києво-Могилянська академія – у 1615 р.

В українській практиці управління організацією університетської роботи було багато етапів, коли було потрібно відроджувати національну освіту:

- відродження національної освіти після падіння й розвалу Російської Імперії (1917 р.);
- розвал Австро-Угорської монархії (1018 р.);
- розвал Радянського Союзу (1991 р.).

На думку С. Квіта, за часів Радянського Союзу відбулося значне руйнування української вищої школи, наслідки якого можна спостерігати ще й сьогодні. Університети за радянських часів були перетворені на педагогічні ВНЗ, відповідно була зруйнована матеріально-технічна база, яка давала б можливість здійснювати наукові дослідження. Отже, цей напрям діяльності університетів перестав бути пріоритетним і відійшов на другий план. Радянська влада повністю зруйнувала підвалини класичного університету в Україні, тобто винищила складові середньовічного університету: академічну свободу; автономію; освіту, засновану на християнському світогляді; повагу до людської індивідуальності; національні цінності, соціальну та інтелектуальну елітарність. Ці процеси можна порівняти з добою Великої Французької революції, яка також свого часу зробила спробу відмовитися від університетів. Тобто сама його природа становить певну небезпеку для революційних режимів.

Від часів В. фон Гумбольдта (1767–1835 рр.) університет покликаний виховувати національно свідому еліту, що, у свою чергу, розвиває власну державу. За його часів відбувається "розподіл" повноважень між державою та університетом, у якому останній бере на себе певні зобов'язання, але працює в умовах автономії з метою виховання гармонійно розвинутої особистості. Оскільки на цей час припадає боротьба німців з наполеонівською окупацією, можна стверджувати, що в тій ситуації ідея університету формувалася на основі романтизму та націоналізму. Водночас ідеї раціоналізму Просвітництва мали найбільший вплив. Поєднання цих двох протилежних чинників також засвідчує сенергетичність університету, його здатність народжувати нові якісні характеристики. В. фон Гумбольдт не ставить на перше місце завдання університету виховувати молодь. Головним у гумбольдтовській ідеї університету є поєднання "об'єктивної науки й суб'єктивної освіти", при цьому головна роль залишається за наукою. Це положення ідеї університету залишаться й дотепер досить життєздатним, бо академічна спільнота студентів і викладачів є добровільним об'єднанням саме заради розвитку науки. Разом з тим і в XVIII, і на початку XXI ст. одним з основних завдань реалізації ідеї університету було й залишається виховання інтелектуала та громадянина, який мислить самостійно [1].

У контексті розгляду призначення університету слід повернутися до ідеї принципів продукування ідентичності університету. Серед них можна назвати принципи:

- індивідуальної ідентичності;
- національної ідентичності;
- європейської ідентичності.

Що стосується останнього із зазначених, принципу європейської ідентичності, то Х. Ортеґа-і-Гассет навіть називає університет провідним началом європейської історії. На думку Ю. Гамбермаса, те, що від часів В. фон Гумбольдта називають "ідеєю університету", є проектом втілення певної ідеальної форми життя. Ця ідея відсилає нас до законів творіння, за якими постають усі форми об'єктивного духу.

IV. Висновки

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновки, що у визначенні ідеї та призначення університету важливу роль відіграє дуалістична опозиція: між індивідуальним і колективним. Разом з тим колективна спрямованість університету стоїть на заваді свободі академічній. До того ж дуалізм або, як кажуть деякі дослідники, бінарний характер у спрямованості руху університету не є патологією. Більше того, він повинен мати багатовекторний характер. Розвиток університету неможливий при односпрямованості його руху.

По-перше, йдеться про неповторність й усвідомлення важливості життєвого вибору випускників. Існування університету залежить від особистостей. Отже, потребує роз-

витку ще один університетський принцип – духовно-аристократичний. Разом з тим поняття та розуміння академічної спільноти потребують відчуття єдиного. У розробці й запровадженні цих форм спілкування національній спільноті та людству має допомогти університет через свою ідею та призначення, хоча дуже часто, як, наприклад в Україні, національні університети не мають можливості впливати на події у власній державі.

Напрямами подальших досліджень можуть стати аналіз університету як інституції, що є соціально-культурною організацією, а також певні аспекти дослідження національної основи університету в сучасних українських умовах.

Література

1. Ідея університету : антологія / М. Зубрицька, Н. Балик, З. Рибчинська ; [відп. ред. М. Зубрицька]. – Львів : Літопис, 2002. – 304 с.
2. Скот П. Реформы высшего образования в странах Центральной и Восточной Европы: попытка анализа / П. Скот // Alma Mater. – 2001. – № 11. – С. 52.
3. Pelikan, Yaroslav. The Idea of the University. A Reexamination. – Yale University Press, 1992.
4. Readings, Bill. The University in Ruins. – Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1996.
5. Ross D. Platos theori of ideas. – Oxford, 1951.

УДК 351.778.56

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ ЖИТЛОВИМ ФОНДОМ

Олійник Н.І.
кандидат наук з державного управління, докторант
Національна академія державного управління при Президентові України

Annotation

In the article investigational forms and features of management a housing fund in foreign countries, investigational methods of bringing in of inhabitants to the management and maintainance of houses, strengthening of safety, increase of comfort.

Анотація

У статті досліджено форми та особливості управління житловим фондом у зарубіжних країнах, досліджено способи залучення мешканців до управління й збереження будинків, посилення безпеки та підвищення комфортності.

Ключові слова

Житлове будівництво, приватна власність, кондомініум, соціальне житло, житловий кооператив, квартиронаймач, житлова компанія.

І. Вступ

На сьогодні *управління об'єктами житлово-комунального господарства,* відповідно до ст. 30 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Функцією органів місцевого самоврядування є управління об'єктами житлово-комунального господарства, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, забезпечення надання населенню необхідного рівня та якості послуг. Проте відбулись кардинальні зміни у власності житлового фонду й підприємств, які надають житлово-комунальні послуги. Практично повсюдно виникла ситуація, коли в одному будинку поєднуються кілька форм власності: приватна, державна, муніципальна.

Виникла необхідність пошуку оптимальної схеми управління багатоквартирними будинками, які перейшли у власність декількох власників, і правового регулювання відносин між власниками спільного майна. Ця проблема сьогодні є актуальною для всіх міст України.

Питанням управління житловим фондом в Україні та виробленню підходів до його законодавчого та нормативно-правового регулювання присвячено наукові розробки Г.М. Семчука, О.М. Білянського, В.М. Кірюшина, Ю.М. Манцевича. Проте практика в цій сфері потребує більш теоретичного опрацювання, зокрема, на підставі зарубіжного досвіду.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідження зарубіжної практики функціонування житлового сектора, заснованого на законах зарубіжної економіки.

ІІІ. Результати

У Сполучених Штатах Америки поширено залучення спеціалізованих фірм до управління житловою власністю (наприклад, багатоквартирними житловими комплексами) [1–3].

У зв'язку з цим цікаво простежити виникнення професійних структур управління власністю в США. На порозі XX ст. відбуло-

ся бурхливе зростання міст. Цей процес супроводжувався швидкими темпами будівництва багатоквартирного житла. Однак управління житловою власністю в тому вигляді, у якому це відомо сьогодні, з'явилось тільки в 1920-х рр. Навіть у той час управління квартирами здійснювали не керуючі як такі, а агенти, до завдань яких входив нагляд за житлом за відсутності власника. Часто в ролі таких агентів виступали брокери з продажу нерухомості, які надавали в разі потреби послуги для того, щоб справити враження на потенційних клієнтів.

Обсяг послуг, що надавались постійно, зростав, і незабаром фірми з продажу нерухомості створили спеціальні відділи управлінської діяльності. Такі відділи, зрештою, перетворились у сьогоднішні фірми з надання адміністративних послуг. У 1950-х рр. почався активний рух з міста на околиці, що призвело до змін у забудові й управлінні багатоквартирним житлом.

Замість того, щоб будувати комплекси з 50 квартир чи менше, забудовники стали приглядати великі земельні ділянки у приміській зоні, обмеження зонування дають змогу здійснювати будівництво більших багатоквартирних комплексів на 100 квартир. Зростання районів з багатоквартирним орендним житлом призвів до виникнення нових оригінальних видів володіння, що, у свою чергу, зумовило необхідність професійного управління житлом.

Ця тенденція тривала до 1960 р., коли з'явились житлові райони, забудовані багатоквартирними (на 300 і більше квартир) будинками, які стали доступними для населення. Значного поширення набуло володіння нерухомістю у вигляді установ і корпорацій. У 1960–1970-х рр. деякі великі багатоквартирні комплекси почали надавати мешканцям чи не всі можливі послуги, у тому числі з організації відпочинку. Сфера відповідальності керуючих будинками розширилась, охопивши контроль за бюджетом, розширеним штатом співробітників, клубами й різноманітними місцями відпочинку. Найбільші з таких комплексів навіть наймали своїх власних директорів із соціальних питань.

У 1980-ті рр. будівництво багатоквартирних комплексів у США переживало спад. Високі ставки позикового відсотка, відсутність нового будівництва і процес масового перетворення орендного житла на кондомініуми й кооперативне призвело до підвищення попиту на вже існуючі квартири в більшості міст США.

Розвиток нових форм власності на житло спричинив виникнення різноманітних типів фірм з управління. На сьогодні фірми з надання послуг у сфері управління поділяються на різні категорії відповідно до діяльності. Деякі фірми надають послуги тільки з організації бухгалтерського обліку, технічного обслуговування й поточного ремонту, зовсім не займаючись питаннями комерційної реалізації та оренди квартир.

На сьогодні власники нерухомого майна в США віддають перевагу фірмам з управління власністю, які пропонують весь комплекс послуг високої якості. У США кондомініуми не обмежені якимсь одним видом житла – це може бути окремий будинок на сім'ю чи квартира в багатоквартирному будинку.

До факторів, що приводять до популярності кондомініумів, належать такі:

- кондомініуми пропонують володіння житлом, пов'язане з меншим рівнем особистої відповідальності за його утримання;
- в кондомініумі, як правило, є цілий ряд додаткових зручностей і послуг;
- житло розташоване в районах з більш легким доступом до міських зручностей;
- кондомініуми відповідають на запити способу життя, який постійно змінюється, – самотні дорослі люди, молоді пари й старші бездітні пари більше не мріють про будинок та ранчо із земельною ділянкою, оскільки кондомініум надає постійно цілий спектр життєво важливих послуг за доступними цінами;
- кондомініум розглядається як відповідь на постійне зростання тиску орендаторів житла, що змушують їх добиватись податкових пільг і вкладення грошей у нерухомість як страхування від інфляції.

Разом з тим у США забудовник чи інший організатор кондомінімуму несе відповідальність за відсів (законний) осіб, які за своїми вимогами й потребами не зовсім підходять для конкретного кондомінімумного проживання. Наприклад, сімейні пари, які прожили багато років у власному будинку в атмосфері самітності, будуть упевнені, що вони зможуть звикнути до житла квартирного типу й меншої свободи та самітності. Недоцільно також змішувати протилежні один одному способи життя – не варто поселяти самотніх молодих людей під одним дахом з пенсіонерами, сім'ї – із самотніми людьми і так далі.

Проблеми, пов'язані з житлом, які виникли у Східній Німеччині після об'єднання, подібні до аналогічних проблем в Україні [4].

При розгляді питання про управління житловим фондом і обговоренні сучасних систем управління визначальну роль відіграє форма власності. Власники квартир управляють своєю власністю інакше, ніж власники одного чи декількох приватних будинків, а власники приватних будинків управляють своєю власністю інакше, ніж житлові компанії. Квартира чи індивідуальний будинок мо-

жуть належати фізичним особам, які або самі в них мешкають, або здають в оренду іншим фізичним особам. Багатоквартирні будинки можуть належати як приватним особам, так і юридичним: житловим компаніям (товариствам з обмеженою відповідальністю, акціонерним товариствам) і житловим кооперативам. Є такі кондомініуми, як тип власності, який означає індивідуальне володіння квартирою в багатоквартирному житловому будинку та спільне володіння житловим будинком і іншим нерухомим майном, що входить до складу домоволодіння.

Поширеною формою власності також є житлові кооперативи, що відіграють значну роль у забезпеченні житлом середньо- і малозабезпечених груп населення, особливо у Східній Німеччині: так, кооперативам належить 17% житлового фонду, тоді як у Західній – 4%. У Східній частині Німеччини, як і в інших країнах Центральної і Східної Європи, стан житлового фонду, якими управляли кооперативи, був значно кращим, ніж стан державного й муніципального житла. Німецьким законодавством (однаково в обох частинах країни) визначено організаційні принципи кооперативів: внутрішня демократія, економічна підтримка членів кооперативу, самоорганізація та взаємодопомога, солідарна відповідальність і некомерційна діяльність.

Однак на сьогодні будинки помітно старіють, і кількість кооперативів, що "відродились", невелика (є обмеженою кількість інноваційних кооперативних житлових проектів, які несуть нові цікаві ідеї). Проте кооперативи являють собою досить привабливу із соціального й економічного погляду форму житлового фонду.

Ще один поширений тип управління житлом у Німеччині – це кондомініуми. Як форма власності, кондомініум означає володіння на правах особистої відповідальності квартирою, підвалом, тимчасовим місцем паркування й мансардою в багатоквартирному житловому будинку в поєднанні з володінням на правах загальної власності всім житловим будинком і прилеглими майновими об'єктами, які входять до складу єдиного приватного володіння, наприклад, такими як сходові клітки, фасади, дах, балкони, віконні перегородки, прилеглі вулиці, насадження й дитячі майданчики.

Власники всіх квартир кондомінімуму утворюють об'єднання співвласників житла. На відміну від українського законодавства, німецьке встановлює, що членство в об'єднанні настає автоматично, разом з правом на квартиру, і жоден із власників не може відмовитись від вступу в товариство.

Об'єднання співвласників житла є керівним органом. Воно здійснює свої повноваження через рішення, які приймаються загальними зборами членів об'єднання, які скликаються і проводяться згідно зі Статутом. Збори мають право приймати на себе обов'язки щодо житлового будинку, виступати в суді як позивачі чи відповідальні – зазвичай в особі керівника кондомінімуму. У невеликих будинках управління часто здійснює один з домовласників на добровільній основі. Великі кондомініуми наймають для цього компанії, що управляють. Об'єднання співвласників житла затверджує річний план діяльності, приймає бюджет і рішення про необхідні інвестиції. Кожен член об'єднання повинен зробити свій внесок у затверджений фонд інвестування і в резервний фонд – ці кошти використовуються для покриття всіх витрат, що пов'язані з управлінням загальним майном. Рішення про експлуатацію, ремонт і модернізацію є частиною планового управління й повинні прийматися більшістю голосів членів об'єднання. Рішення, прийняті голосуванням, проведеним належним чином, є обов'язковими для всіх власників житла, а невиконання такого рішення передбачає притягнення до суду. Як крайній захід, наприклад, проти неплатників, судом може бути накладено стягнення на квартиру, яка за рішенням суду може бути продана з метою погашення збитків.

Сектор соціального житла у Франції [5] є важливою складовою державної житлової політики, спрямованої на підтримку і створення належних умов проживання малозабезпечених верств населення. Достатньо сказати, що із 21,5 млн індивідуальних житлових будинків і квартир, призначених для постійного проживання, близько 3 млн – приватне житло, призначене для здавання в оренду і майже 3,5 млн (16%) припадає на соціальний сектор. Більша частина цього житла являє собою великі (більше ніж 1000 квартир) житлові комплекси, збудовані у 1960-х рр. із залученням методів звичайного блочного будівництва, які розташовані на віддаленій від центра міста території.

Соціальне житло Франції не підлягає приватизації. Його будівництво, реконструкція й утримання забезпечуються державою. Французька система державного управління соціальним житловим фондом не змінювалась з 1945 р. і до цього часу встановлює "правила гри", використовуючи адміністративні й економічні методи. До них належать єдині норми та правила для державних і приватних компаній, що займаються будівництвом та управлінням житла, й особливі умови фінансування державного чи змішаного характеру.

У сфері управління й обслуговування соціального житлового фонду діють правила, які різко відрізняються від управління приватним сектором. Так, держава обмежує й чітко регулює розмір орендної плати за жи-

тло, яка, у свою чергу, встановлюється залежно від поверховості та місцезнаходження будинку, доходу й складу сім'ї і не може перевищувати граничного розміру ("правило максимальної ціни"). При цьому квартиронаймач забезпечується всім комплексом житлових послуг (технічне обслуговування, ремонт, вода, електрика тощо). Як компенсації компанії, що управляють, мають пільги з оподаткування, державні дотації та пільгові ставки кредиту в депозитно-ощадній касі.

У Парижі накопичено величезний досвід управління житловим сектором, у рамках якого поєднані приватна форма володіння житлом і громадське управління соціальним житловим фондом. Існують деякі проблеми у використанні соціального житла (наприклад, якщо на момент його надання дохід сім'ї був низьким, а з часом збільшився). Незважаючи на те, що існує корегувальна система виплат за житло залежно від доходу (тобто підвищення квартплати), квартиронаймачу вигідно залишатись на соціальній площі, тому що навіть у цьому випадку оплата житла є меншою від реальної вартості витрат на його утримання.

У сфері утримання приватного житла адміністрація міста, перш за все, стежить за санітарним станом будівель, їх нормальним функціонуванням і зовнішнім виглядом. Існує правило, відповідно до якого домовласник один раз на десять років зобов'язаний приводити в належний вигляд фасад будинку. Якщо такі роботи не здійснювались, місцева влада примушує власника будинку зробити це. Якщо і в цьому випадку нічого не буде зроблено, адміністрація міста самостійно проведе роботи, але з наступною їх оплатою домовласником.

Організації громадського житлового руху, об'єднання жителів, квартиронаймачів існують практично в усіх країнах. Безумовно, вони є невід'ємною складовою розвитку громадянського суспільства. Мета й одночасно результат їх діяльності – відремонтовані двері та вікна, зекономлені вода й електроенергія, чисті стіни і знижена квартплата, гарні стосунки з сусідами та безпечні під'їзди, створення нових схем управління будинками, установлення системи переговорів з міською й муніципальною владою. На Заході боротьба людей на захист своїх житлових інтересів, за покращення житлових умов і якість середовища проживання відома під назвою "житловий рух". Під цими словами прийнято розуміти, насамперед, колективні дії городян на захист своїх житлових прав.

У контексті українських проблем сьогодні важливі конструктивні дії організацій житлового руху з налагодження із сусідами, міською владою, інвесторами, в основі яких – намагання взяти на себе вирішення яких-небудь житлових проблем.

Рух квартиронаймачів – один з найбільш поширених і організованих житлових рухів за кордоном. Саме відносини домовласника з квартиронаймачем завжди були конфліктними, незалежно від того, хто виступав у ролі домовласника, – держава (муніципалітет), промислова компанія чи приватна особа.

Національні організації квартиронаймачів на сьогодні існують у США, Канаді, Індії, Новій Зеландії й Австралії, практично в усіх європейських країнах. Найбільші серед них національні організації Німеччини – Deutsche Mieter Bund (більше ніж 1 млн членів) і Швеції – Шведський союз квартиронаймачів Sweden Hyresgasternas Ryksforbund (445 тис. членів і 800 співробітників апарату на всіх рівнях).

Участь квартиронаймачів у житлових питаннях – це двосторонній процес обміну інформацією та ідеями, де квартиронаймачі можуть впливати на прийняття рішень і брати участь у тому, що стосується їх життя. Її також розцінюють як спосіб впливати на роботу домовласників і покращити спосіб життя мешканців. У Великобританії участь квартиронаймачів у місцевому житті вважається настільки важливою, що уряд країни оголосив її необхідною умовою виділення коштів на утримання будинків.

У багатьох країнах світу організації квартиронаймачів беруть участь у розробленні договору найму квартир, ведуть регулярні переговори щодо рівня квартплати, вимагають участі мешканців в управлінні й експлуатації своїх будинків.

На думку шведів, кращою базою для створення локальної організації є будинок чи квартал (мікрорайон). Там існує більше ніж 3500 "контактних комітетів" – локальних асоціацій квартиронаймачів, кожна з яких представляє інтереси від 100 до 400 сімей. Найбільш популярними на Заході методами житлового управління є ті, які ставлять за мету максимальну участь квартиронаймачів у прийнятті рішень щодо будинків, у яких вони живуть.

У Швеції впроваджується метод розподілу управління й експлуатації будинку на декілька досить самостійних фаз: місцеві питання вирішуються самими мешканцями прямою участю в експлуатації, тоді як загальні питання мають обговорюватись між муніципальною житловою компанією та демократично вибраними представниками мешканців – квартиронаймачів.

Основою організації колективних будинків є спеціальна угода (договір) між мешканцями й муніципальною експлуатуючою організацією про передачу мешканцям різних функцій з управління, утримання та ремонту свого будинку. Будинок при цьому залишається муніципальним, а його мешканці –

квартиронаймачами. Передбачається, що рада мешканців будинку бере на себе переговори з муніципальною компанією і від імені мешканців підписує з нею спеціальний контракт. На сьогодні таких будинків у Швеції вже більше ніж 70, і в багатьох муніципалітетах існує “черга” на квартиру в такому будинку чи на будівництво такого будинку.

Цікавим є досвід Англії з добровільної передачі житлового фонду. Це – процес передачі всього житла чи його частини з балансу муніципалітету іншим домовласникам. При цьому житловий фонд може бути переданий тільки зареєстрованим соціальним громадським домовласникам, наприклад, уже існуючим житловим асоціаціям чи місцевим житловим компаніям, які зареєстровані в Житловій корпорації. Дослідження, проведені Департаментом навколишнього середовища (який в Англії відповідає за житлові питання), показали, що більшість муніципалітетів розглядає передачу житла як спосіб забезпечити більш якісне обслуговування та вирішення інших житлових проблем, ніж те, яке вони можуть надати в майбутньому.

IV. Висновки

З огляду на вищевикладене слід відзначити, що на сьогодні за кордоном найбільш актуальними питаннями, які турбують жителів, залишаються регулювання квартплати і якості комунальних послуг, залучення мешканців до управління і збереження будинків, посилення безпеки та підвищення комфортності.

Як напрями подальших досліджень можна визначити більш детальне вивчення зарубіжного досвіду щодо підтримки громадян у підвищенні комфортності умов проживання та розглянути можливості їх реалізації в Україні. Крім того, проаналізувати питання доступності для власників житла кредитів на капітальний ремонт і модернізацію багатоквартирних будинків, нові підходи до фінансування капітального ремонту й ресурсозбереження в житловому фонді, надання власникам житла фінансової допомоги за рахунок бюджетів усіх рівнів.

Література

1. Казанский Ю.Н. Строительство в США и России: экономика, организация и управление / Ю.Н. Казанский, А.М. Немчин, С.Н. Никитин. – СПб. : Два-Три, 1995.
2. Жилищная инспекция в США. Опыт и рекомендации. – М., 1996. – 72 с.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:www.usa.com.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:www.germany.com.
5. Французский опыт на службе градостроительству и землеустройству // Сб. докум. Министерства жилищного строительства, инфраструктуры и транспорта Франции. – Париж, 2001. – 349 с.

УДК 351.82:338.43

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Приходько О.М.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author consider going near providing of national food safety, its internal and external threats, investigational conception of multifunctionness of agriculture in the article.

Анотація

У статті розглянуто підходи до забезпечення національної продовольчої безпеки, її внутрішні та зовнішні загрози; досліджено концепцію багатофункціональності сільського господарства.

Ключові слова

Державне регулювання, продовольча безпека, ефект, навколишнє середовище, уряд, концепція.

I. Вступ

Оскільки досягнення всесвітньої продовольчої безпеки в існуючих умовах є складним завданням, окремі країни піклуються, перш за все, про продовольчу безпеку своїх народів, створюючи для цього відповідні соціально-економічні та правові передумови. Концепція й методи забезпечення національно-продовольчої безпеки на сьогодні викликають найбільші суперечки. Світова практика свідчить, що на сьогодні продовольча безпека забезпечується передусім на регіональному та національному (державному) рівні й лише в другу чергу – на глобальному.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити принципи та підходи державного регулювання продовольчої безпеки на національному рівні.

III. Результати

Питанням державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки приділяли увагу українські та зарубіжні вчені. Серед українських авторів слід виділити Ю. Білика, П. Борщевського, В. Гейця, Л. Дейнеко, О. Кочеткова,

І. Лукінова, Р. Маркова, Г. Мостового, П. Саблука, В. Трегобчука, В. Юрчишина та ін. Серед зарубіжних теоретиків питаннями забезпечення продовольчої безпеки займалися такі вчені, як: В. Балабанов, Е. Борисенко, Е. Сєрова та ін.

Поняття продовольчої безпеки на рівні окремої держави, на відміну від загальносвітового рівня, тісно пов'язане з поняттям продовольчої незалежності (самозабезпечення), стану захищеності задоволення потреб у продовольстві за рахунок необхідного рівня власного виробництва. У загальному вигляді продовольча незалежність означає здатність забезпечення продовольством населення країни за рахунок власних ресурсів (власного агропромислового виробництва). Важливість поняття продовольчої незалежності підтверджується хоча б тим фактором, що як основний загальноприйнятий критерій продовольчої безпеки світова спільнота визнає коефіцієнт самозабезпечення (тобто питома вага сумарного вітчизняного виробництва продовольства в кінцевому споживанні), який не повинен бути меншим ніж 80%.

В останні десятиліття сформувалися два основні підходи залежно від підтримки однієї з концепцій, згадуваних у працях П. Ерліха:

а) самозабезпечення є єдиною гарантією продовольчої безпеки в довгостроковому плані;

б) тільки вільна від спотворень ринку система торгівлі здатна забезпечити довгострокову продовольчу безпеку для всіх.

У реальній економічній практиці формування підходів до забезпечення продовольчої безпеки зводиться до суб'єктивної оцінки, яку виносять уряди незалежних держав з приводу співвідношення імпорту та внутрішнього виробництва для її забезпечення.

Велика частина спорів навколо продовольчої безпеки пов'язана останніми роками з раніше згадуваною концепцією багатофункціональності та проходить на міжнародних торгових форумах СОТ. Як елемент безперервних дебатів у сфері торгової політики багатофункціональність додає ясності терміну "неторгові аспекти". В основі майбутніх реформ сільськогосподарської системи торгівлі, згідно з прогнозами, лежатимуть саме неторгові аспекти (такі як стан навколишнього середовища).

З позиції торгової політики, основна ідея багатофункціональності полягає в тому, що безліч позитивних зовнішніх ефектів (від продовольчої безпеки до розвинутої економіки сільської місцевості) є результатом сільськогосподарського виробництва, тобто вони виникають тільки тоді, коли фермери виробляють продукт. Таким чином, політика, що дає фермерам стимул виробляти сільськогосподарську продукцію, має в обов'язковому порядку забезпечувати наявність цих зовнішніх аспектів (більшість з яких можна класифікувати як суспільні блага).

У зв'язку з планами лібералізації сільськогосподарської торгівлі в рамках СОТ були вироблені міжнародні зобов'язання (зобов'язання Уругвайського раунду) щодо скорочення внутрішніх заходів сільськогосподарського регулювання, які спотворюють міжнародні ринки. За класифікацією СОТ, усі заходи регулювання сільського господарства можуть бути поділені на три основні групи:

1) заходи внутрішньої цінової підтримки (заходи "жовтого кошика", що спотворюють торгові процеси або стимулюють зростання виробництва). Ці заходи включають, насамперед, прямі субсидії сільськогосподарським товаровиробникам, прив'язані до виробництва;

2) на відміну від них, заходи "зеленого кошика" не спотворюють торгових процесів і можуть включати створення державних резервів продовольства, виплати на одиницю площі сільськогосподарських угідь у рамках програм економічної спрямованості тощо;

3) виділяють також заходи "блакитного кошика", які спрямовані на перевиробництво й також справляють мінімальну спотворювальну дію на світову торгівлю [5].

Частково багатофункціональність пояснює причину розколу у зв'язку із зобов'язаннями в галузі сільськогосподарської підтримки між країнами – членами СОТ, що виступають за подальшу лібералізацію сільськогосподарської торгівлі, і тими країнами, які вважають, що цей процес вже зайшов досить далеко. Стосовно підходів до забезпечення продовольчої безпеки в рамках концепції багатофункціональності існують дві основні позиції, які відстоюють дві групи країн. Захисниками ідеї багатофункціональності найчастіше виступають країни з найвищим рівнем суспільно-державних витрат на заходи сільськогосподарської підтримки з "жовтого кошика" заходів торгового регулювання, такі як Японія, Південна Корея, Швейцарія, Норвегія і країни ЄС.

По суті, багатофункціональність містить у собі ідею того, що сільське господарство є дещо більшим, ніж просте виробництво продовольства, і є серцем економіки, соціальної та природоохоронної галузей сільського життя.

Найважливішим із суспільних благ, створюваних сільським господарством, можна вважати продовольчу безпеку, що приводить теоретиків ряду країн до висновку про неминучість державної підтримки сільськогосподарського виробництва з метою її забезпечення.

Усі зовнішні ефекти, що виникають у зв'язку із сільськогосподарським виробництвом, можна класифікувати таким чином:

- продовольча безпека;
- навколишнє середовище; зовнішні ефекти можуть бути як позитивними, так і негативними;
- економічні аспекти, крім безпосередньо виробництва (продовольства та інших товарів), що відображають центральну роль сільського господарства в житті села;
- соціальні аспекти, що включають забезпечення життєздатності сільського співтовариства й коштів для існування, культуру та культурні цінності.

Як відомо, в кінці 1990-х рр. продовольча безпека, турбота про стан навколишнього середовища й питання, пов'язані з соціальною та економічною роллю сільського господарства втілилися в одну концепцію багатофункціональності. Проте в контексті міжнародної торгівлі існують радикально протилежні пропозиції щодо того, як ці питання пов'язати в рамках загальної політики. У торгово-політичних спорах про багатофункціональність основою є питання, чи виправдовує ця концепція подальше надання цінової підтримки фермерам [2].

Як видається автору, ключова відмінність у підходах до забезпечення національної продовольчої безпеки зумовлюється відмінністю економічних (і політичних) інтересів країн з найрозвиненішим агропромисловим виробництвом, які володіють природними порівняльними перевагами при виробництві сільськогосподарської продукції, з одного боку, і країн з менш сприятливими для агропромислового виробництва природно-кліматичними умовами, обмеженими ресурсами сільськогосподарськими виробництва або ринками, що формуються (зокрема, країн з перехідною економікою) – з іншого. Якщо інтереси перших зумовлюють необхідність розширення ринків збуту для надлишків виробленої сільськогосподарської продукції й відповідної лібералізації зовнішньої торгівлі, то природним бажанням других є захистити національного виробника агропромислової продукції, що перебуває в явно несприятливих умовах порівняно з іноземними конкурентами, з метою збереження продовольчої незалежності.

У цілому аргументування урядів різних країн на захист однієї з двох розглянутих концепцій (самодостатність проти вільної міжнародної торгівлі) укладається в розглянуту схему залежності стратегії забезпечення продовольчої безпеки від основних чинників, тобто не існує єдиної універсальної стратегії забезпечення продовольчої безпеки. Найбільш доцільно говорити в цьому значенні про оптимальну для конкретних умов стратегію, яка відповідає характеру впливу різних чинників та існуючих загроз.

Незважаючи на зазначені відмінності в трактуванні багатофункціональності, сама концепція значно впливає на формування аграрної політики більшості розвинутих країн. Так, у США (країни з величезним потенціалом агропромислового виробництва), загальнодержавне регулювання справляє стратегічний вплив на функціонування агропромислового комплексу. Як три стратегічні цілі міністерства із сільського господарства та продовольства, тотожні основним завданням, при вирішенні яких держава приймає на себе відповідальність у реалізації своєї аграрної політики, прийняті такі:

1) розширення економічних і торгових можливостей для сільгоспвиробників та інших мешканців сільських регіонів;

2) забезпечення гарантій безпечного, доступного й повноцінного продовольства для всіх громадян країни;

3) сприяння раціональному використанню природних ресурсів.

Наведене формулювання цілей державного регулювання аграрного сектора в цілому збігається з поняттям продовольчої безпеки та повністю відповідає описаній вище концепції багатофункціональності сільського господарства. При цьому забезпечення продовольчої безпеки покладено в основу державного регулювання аграрного сектора й визнається основною метою діяльності міністерства сільського господарства країни.

Найважливішим моментом у розумінні природи поняття продовольчої безпеки є поняття безпеки. Безпека системи полягає в підтримці внутрішньої динамічної стабільності, рівноваги. Звідси випливає, що безпеку не можна зводити тільки до зовнішніх форм захисту від зовнішніх дій, що дестабілізують [1].

Загальні питання безпеки (насамперед, на державному рівні) широко розкрито в теоретичних дослідженнях. Більшість дослідників, у тому числі вітчизняних (П. Саблук, І. Лукінов, В. Юрчишин, О. Нижник та ін.), розглядають продовольчу безпеку як один із складових елементів економічної безпеки держави (регіону). Важливість продовольчої безпеки як сфери підтверджується тим, що в деяких джерелах вона розглядається разом з економічною, як рівноцінні елементи національної безпеки.

З макроекономічного погляду, економічна безпека держави означає розширене відтворення переважно на національній основі, яка забезпечує стале економічне зростання при максимальній інфляції й соціально справедливому розподілі матеріальних благ, здатність ефективно реагувати на кризові явища як на внутрішньому, так і на зовніш-

ньому ринках при оптимальній інтеграції у світовий поділ праці. Звідси випливає, що продовольча безпека також має гарантувати виконання цих умов.

Продовольча безпека як елемент економічної безпеки включає [4]:

- внутрішню матеріально-речовинну основу – рівень розвитку продуктивних сил, здатний забезпечити важливу частку натуральних вартісних елементів розширеного відтворення національного продукту;
- внутрішню соціально-політичну основу – рівень суспільної згоди стосовно довгострокових національних цілей у галузі продовольчої безпеки, що робить можливим вироблення й ухвалення стратегії соціально-економічного розвитку, запроваджуваної в життя через державну політику, яку підтримує більшість населення.

Саме поняття "продовольча безпека" передбачає (для всіх рівнів, за винятком найвищого – світової продовольчої безпеки) наявність внутрішніх і зовнішніх загроз її забезпечення як складових двох найважливіших аспектів проблеми. Загроза продовольчій безпеці виникає в тому випадку, коли створюються такі політичні, економічні, зовнішньополітичні та інші умови, які в результаті порушення продовольчого постачання створюють небезпеку для життя або здоров'я населення даного регіону чи країни в цілому.

Серед основних зовнішніх загроз продовольчій безпеці можуть бути такі:

1) несприятлива зміна кон'юнктури на світових ринках продовольства (підвищення цін або зниження обсягів пропозиції, що мають однакові наслідки для національної економіки, включеної в систему загальносвітового господарства – неможливість закупити необхідну кількість імпортного продовольства і, відповідно, забезпечити колишній обсяг внутрішнього споживання). Причинами такої зміни можуть стати страйки і неврожай у країнах-експортерах, підвищення транспортних тарифів, військові конфлікти, техногенні та природні катастрофи, екологічні проблеми;

2) зміна курсів національної та іншої валюти (умов обміну);

3) погіршення якості продовольства, яке імпортується, що робить неможливим його використання для задоволення потреб внутрішнього ринку (епідемії худоби в країнах-експортерах, вміст шкідливих речовин у продуктах, вищий за допустимий рівень);

4) використання продовольства як важеля зовнішньополітичного тиску на країни-імпортери; накладення повного або часткового ембарго на поставку продовольства, експортна експансія (розширення ринків збуту) з метою витіснення вітчизняного виробника та зміцнення економічної залежності від країн-постачальників.

До основних внутрішніх загроз продовольчій безпеці можуть бути віднесені такі:

1) зниження обсягів вітчизняного виробництва продовольства, зниження асортименту;

2) зростання внутрішніх цін на продовольство, що викликає адекватне зниження або зміну структури споживання продуктів; зниження реальних доходів населення, що призводить до тих самих наслідків;

3) обмеження фізичної доступності продовольства (нерозвинутість інфраструктури ринку й системи торгівлі продовольством, адміністративні бар'єри);

4) погіршення виробничого потенціалу промислового комплексу;

5) зниження якості вітчизняних продуктів харчування (внаслідок використання шкідливих для здоров'я добавок, недотримання вимог до якості продукції, накопичення небезпечних речовин у первинній сировині);

6) порушення постачання продовольства населенню на окремих територіях у разі природного лиха, техногенних, екологічних катастроф, військових конфліктів.

Наявність внутрішніх загроз робить забезпечення продовольчої безпеки загальною проблемою, незалежно від того, наскільки актуальне для конкретної країни існування зовнішніх загроз. Більше того, за останній час посилилося міжнародне визнання того, що продовольча безпека – це більше, ніж просто захист від імпортної експансії й пов'язані з нею заходи протекціонізму.

Незважаючи на досить вагомі аргументи, що висувають прихильники двох названих вище стратегічних підходів до забезпечення продовольчої безпеки, розумним видається неприйняття крайніх точок зору щодо проблеми орієнтації на стовідсоткове самозабезпечення й зняття будь-яких обмежень на імпорт продовольства.

Перший із зазначених підходів справедливий лише для країн з розвинутою аграрною економікою, які в змозі за рахунок власних ресурсів налагодити економічно доцільне виробництво життєво важливих видів продукції. Орієнтація на "самозабезпечення за будь-яку ціну" може в умовах недостатності ряду ресурсів аграрного виробництва означати необхідність надання такої підтримки сільському господарству, яка сприятиме зниженню ефективності галузі й здатності реагувати на ринкові стимули. При збереженні рівня цін значно вище за середньосвітовий при цьому під загрозу стає рівень споживання населенням продовольчих товарів, що може потребувати додаткових, уже споживчих, субсидій. Тому "навіть роз-

винуті з аграрного погляду країни з метою світового забезпечення внутрішнього продовольчого ринку та з міркувань економічної доцільності часто вимушені імпортувати значний обсяг сільгосппродуктів" [3].

Другий підхід у чистому вигляді також не здатний гарантувати безпеку, оскільки вільне ввезення продовольства із-за кордону може призвести до деградації вітчизняного сільського господарства й не може гарантувати безперебійного надходження продуктів харчування.

Враховуючи вищевикладене, доцільним було б розумне поєднання на рівні держави самозабезпечення та імпорту, політики міжнародної співпраці й спрямування внутрішньодержавних зусиль для забезпечення населення продовольством з урахуванням національної специфіки аграрної економіки. Саме стан і потенціал останньої разом з національними інтересами (як соціально-економічними, так і політичними) диктує ту стратегію та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки, які найповніше їм відповідають і будуть в існуючих умовах найефективнішими.

IV. Висновки

Як основа для виділення різних рівнів може бути використаний відтворювальний підхід, заснований на виділенні специфічних інтересів різних рівнів (економічних або інтересів у сфері продовольчого забезпечення), який дає змогу виявити властиві певному рівню унікальні риси й обґрунтувати відмінності підходів до забезпечення продовольчої безпеки різних рівнів.

Здатність для кожного рівня забезпечити свою продовольчу безпеку зумовлюється як внутрішніми, або ендогенними (економіка даного рівня, у тому числі доходи, обсяг і структура споживання), так і зовнішніми, або екзогенними (стан продовольчої забезпеченості вищого рівня), чинниками. При цьому внутрішня продовольча безпека кожного рівня визначається частково продовольчою безпекою нижчого рівня ієрархії. Кожен рівень продовольчої безпеки характеризується певною комбінацією й рівнем дії цих двох типів чинників (внутрішніх і зовнішніх відносно цього рівня).

Основна відмінність у підходах до забезпечення національної продовольчої безпеки зумовлюється відмінністю економічних і політичних інтересів країн з найрозвинутішим агропромисловим виробництвом, які володіють природними порівняльними перевагами при виробництві сільськогосподарської продукції, з одного боку, і країн з менш сприятливими для агропромислового виробництва природно-кліматичними умовами, обмеженими ресурсами сільськогосподарського виробництва або ринками, що формуються (зокрема країн з перехідною економікою), – з іншого. Якщо інтереси перших зумовлюють необхідність розширення ринків збуту для надлишків виробленої сільськогосподарської продукції й відповідної лібералізації зовнішньої торгівлі, то для других природним бажанням є захистити національного виробника агропромислової продукції, що перебуває в явно несприятливих умовах порівняно з іноземними конкурентами з метою збереження продовольчої незалежності.

Міжкраїнні відмінності в підходах до забезпечення продовольчої безпеки виявляються в процесі інтеграції національних економік у світову систему й об'єктивно зумовлюються поєднанням чинників продовольчої безпеки, унікальним для кожної країни, та особливостями національних економічних інтересів.

Література

1. Булавка О.Г. Рівень споживання соціальних послуг на селі / О.Г. Булавка, О.І. Бойчук, П.П. Лайко // Соціальне відродження і розвиток села в умовах становлення ринкової економіки. – К. : Урожай, 1994. – С. 196–209.
2. Миценко І.М. Продовольча безпека України: оцінка стану та світовий досвід вирішення проблеми / І.М. Миценко. – Кіровоград : Центрально-Українське видавництво, 2001. – 204 с.
3. Мостовий Г.І. Ринок продовольчих товарів та сільськогосподарської сировини : монографія / Г.І. Мостовий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 244 с.
4. Нижник О.М. Продовольча безпека: аналіз еколого-економічних проблем та шляхи їх вирішення / О.М. Нижник // Вісн. Сум. держ. аграр. ун-ту. Суми, 2001. – Вип. 2. – С. 342–346.
5. Федеральная программа развития крестьянских (фермерских) хозяйств и кооперативов на 1996–2000 годы. – М., 1996. – С. 129–130.

УДК 614.2:325.455(477)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Рожков Г.С.
кандидат медичних наук
заступник головного державного санітарного лікаря Київської міської санітарно-епідеміологічної станції

Annotation
The author examines an evolution and modern state of normatively-legal base on questions of health protection, questions of problems in the legal regulation of medical sphere, main problems of health protection, suggestions are pointed in relation to the possible improvement of medical sphere normatively-legal regulation in the article.

Анотація
У статті досліджено еволюцію та сучасний стан нормативно-правової бази з питань охорони здоров'я, проблемні питання у правовому регулюванні медичної сфери, головні проблеми охорони здоров'я; наведено пропозиції щодо можливого покращення нормативно-правового регулювання медичної сфери.

Ключові слова
Охорона здоров'я, нормативно-правова база, лікар, медичний працівник, поліклінічна та стаціонарна допомога, медична допомога, здоров'я населення, фельдшерсько-акушерський пункт, амбулаторія, державне управління, стратегія.

I. Вступ

Однією з основних ознак цивілізованості суспільства, крім стабільної системи соціального захисту, є стабільна нормативно-правова база. Тобто державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я пов'язане зі встановленням державою правил поведінки органів виконавчої влади, місцевого самоврядування в організації охорони здоров'я, які несуть відповідальність перед громадянами за забезпечення здоров'я. Держава створює нормативно-правові акти, застосовує засоби регулювання та здійснює відповідний контроль з подальшим застосуванням адміністративно-господарських санкцій.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити нормативно-правове регулювання системи охорони здоров'я в Україні.

III. Результати

Головною проблемою є застарілість існуючого правового масиву щодо державного регулювання відносин у галузі охорони здоров'я, недосконалість наукових досліджень учених-правознавців із сучасних проблем охорони здоров'я в Україні.

Протягом 1992–2008 рр. в Україні в основному сформовано нормативно-правову базу з питань охорони здоров'я, яка забезпечує регулювання широкого кола суспільних відносин і функціонування медичної сфери. Розбудові правового поля охорони здоров'я і створенню сучасної нормативної бази сприяла тісна співпраця Міністерства охорони здоров'я, урядових структур, комітетів Верховної Ради України [9].

Українське законодавство в галузі охорони здоров'я в основному відповідає міжнародним стандартам у сфері прав і свобод людини. Разом з тим ряд проблем правового регулювання відносин з питань охорони здоров'я залишаються невирішеними та вимагають подальшої роботи над формуванням сучасної законодавчої бази [11].

У будь-якій державі Конституція є основою розвитку та вдосконалення чинного законодавства, своєрідним фундаментом побудови правової системи, здійснення державно-правової реформи.

Право на охорону здоров'я законодавчо закріплено в Конституції України, Основах законодавства України про охорону здоров'я та багатьох законах, які містять норми не лише медичного, а й фінансового, трудового, адміністративного, цивільного, соціального та інших видів права, безпосередньо пов'язаних із збереженням, зміцненням і відновленням здоров'я громадян.

Конституція України є гарантом прав, свобод та обов'язків громадян держави [6].

У статті 3 Конституції України зазначено, що людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю [6]. Ст. 27 Основного закону проголошує, що кожна людина має невід'ємне право на життя. Ст. 46 Основного закону 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 в інших випадках, передбачених законом. Ст. 49 Конституції України визначає, що "кожен має право на охорону здо-

ров'я, медичну допомогу та медичне страхування" [6].

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності.

Конституційні права та свободи людини й громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, згідно зі ст. 66.

Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Для розвитку конституційного законодавства та нормативно-правового регулювання в галузі охорони здоров'я України розроблено відповідну концепцію, метою якої є сприяння формуванню якісно нової системи законодавства і права України, визначення динаміки й пріоритетів у галузі нормотворчості, підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин.

Обізнаність з нормативно-правовими актами щодо охорони здоров'я в Україні є важливою не лише для лікарів різних фахів, але й для всього населення держави. Незнання законів призводить до відстрочення надання невідкладної та спеціалізованої допомоги на етапах поліклінічної та стаціонарної допомоги.

Медико-санітарне законодавство й наукові відкриття мають однакову вагомість для практичної охорони здоров'я. Більше того, ці два рушії прогресу в охороні здоров'я тісно взаємопов'язані. Наукове забезпечення сприяє поліпшенню якості закону, а своєчасно прийнятий закон сприяє швидкому впровадженню наукових здобутків у практику [8].

На жаль, зараз в Україні обидва процеси не є пріоритетними. Особливо це стосується медико-санітарного законодавства. У період становлення самостійної національної охорони здоров'я їй потрібні сотні законів, а прийнято лише понад десять.

Серед них більшість стосується незначних питань, фундаментальних тільки два – "Основи законодавства України про охорону здоров'я" (1992 р.) та Закон "Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення України" (1994 р.) [2; 11].

"Основи законодавства України про охорону здоров'я" є базовим законодавчим актом, який визначив, відповідно до європейських стандартів щодо розвитку системи охорони здоров'я та захисту прав людини, основні принципи державної політики у сфері охорони здоров'я [11]. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань, кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я, що передбачає, у тому числі, кваліфіковану медико-санітарну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря і закладу охорони здоров'я [11]. Ця норма є досить яскравим проявом виявлення волі людини, що, насамперед, спрямований на свободу особистості.

Основи законодавства визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини в цій галузі з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності й довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, запобігання і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості [11].

Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" (2000) [4] визначено правові, фінансові та організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття з незалежних від застрахованих осіб обставин та надання соціальних послуг за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Досить важливим для системи охорони здоров'я України став Закон України "Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення" [3].

Суспільство й держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту й відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, вдосконалення медичної допомоги та запровадження здорового способу життя [12].

Сучасне медико-санітарне законодавство в Україні необхідно розвивати за трьома напрямами. Це передбачає законодавче розмежування колишньої державної форми власності на власне державну, громадську й приватну. Саме це розмежування повинно характеризувати перехід охорони здоров'я на систему ринкових відносин, саме воно мало б створити конкурентне середовище в охороні здоров'я й забезпечити його прогрес. Проте в сучасній українській охороні здоров'я спостерігається симбіоз державної та приватної форм власності в державних медичних закладах [9].

Значну кількість нормативно-правових актів, за якими працює галузь охорони здоров'я України, становлять накази колишньо-

го МОЗ Радянського Союзу і переписані на їх основі накази МОЗ Української Радянської Соціалістичної Республіки. Отже, не дивно, що за своїм характером охорона здоров'я в самостійній Україні залишається радянською, а ті нові риси, яких вона набула за останні роки, не завжди дають позитивні результати.

Більшу частину нормативного масиву вітчизняної системи охорони здоров'я становлять підзаконні акти, що свідчить про слабкість, невизначеність і, що найгірше, нестабільність правового стану галузі, яку ці нормативно-правові акти регламентують.

Брак законів компенсується указами Президента України з питань охорони здоров'я, постановами Кабінету Міністрів та наказами Міністерства охорони. Серед указів Президента слід особливо виділити такі: "Про заходи щодо поліпшення умов функціонування закладів охорони здоров'я у сільській місцевості", "Про національну програму "Репродуктивне здоров'я 2001–2005", "Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України", "Про програму "Здоров'я літніх людей", "Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я".

На виконання указів Президента та постанов Кабінету Міністрів України Міністерством охорони здоров'я видано ряд наказів щодо переходу до організації первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини: "Про затвердження плану поетапного переходу до організації первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини", "Про затвердження окремих документів з питань сімейної медицини", "Про затвердження табеля оснащення фельдшерсько-акушерських пунктів, лікарських амбулаторій (у т. ч. амбулаторій загальної практики – сімейної медицини) та підрозділів первинної медико-санітарної допомоги лікувально-профілактичних закладів", "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України", "Про заходи щодо підвищення ефективності боротьби з небезпечними інфекційними хворобами", "Про Національну раду з питань охорони здоров'я населення", "Про проведення Всеукраїнської акції Від первинної ланки до здорової нації" та виконання першочергових завдань з питань законотворення, формування нових фінансово-економічних важелів та організації системи охорони здоров'я".

У Конституції України [6], Цивільному та Сімейному кодексах України, Основах законодавства України про охорону здоров'я [11] та Законі "Про психіатричну допомогу" [1] зазначено, що до змісту категорії права на здоров'я входять чотири основні групи прав: на охорону здоров'я; на медичну допомогу; на медичну інформацію з урахуванням етичних норм і забезпечення процедури усвідомленої згоди; на медичне страхування.

Міжгалузева комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002–2011 роки [10] є стратегічним планом покращення здоров'я нації до 2011 р. Її метою є покращення демографічної ситуації в державі, збереження і зміцнення здоров'я населення, підвищення якості та ефективності медико-санітарної допомоги, забезпечення соціальної справедливості і прав громадян на охорону здоров'я.

Головними проблемами охорони здоров'я, які висвітлено в програмі, є: незадовільний стан здоров'я населення; недостатнє медикаментозне і матеріально-технічне забезпечення закладів охорони здоров'я; нераціональна організація системи надання медичної допомоги, диспропорція її первинного, вторинного і третинного рівнів; недостатнє знання і володіння сучасними медичними технологіями; низький рівень інформованості про сучасні медичні технології, засоби збереження здоров'я та активного дозвілля; неефективність державної політики щодо формування здорового способу життя; недостатність фінансування, ресурсів для збереження ефективної діяльності закладів охорони здоров'я; відсутність ринку медичних послуг; недосконаліть нормативно-правових актів, які впливають на створення умов для поліпшення стану здоров'я населення та підвищення ефективності використання в системі охорони здоров'я людських, матеріально-технічних та фінансових ресурсів в умовах ринкової економіки [9; 11].

У Бюджетному кодексі України регламентовано видатки, що здійснюються з Державного бюджету України на охорону здоров'я (ст. 87). Він обумовлює видатки на охорону здоров'я, що здійснюються з сільських, селищних та міських (районного значення) бюджетів (ст. 88), з районних та міських бюджетів республіканського значення АР Крим (ст. 89) та обласних бюджетів (ст. 90).

Процедура використання отриманих бюджетних коштів визначена постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ".

Право комунальної власності громадських закладів, включаючи заклади охорони здоров'я, належить до територіальної громади сіл, міст та районів у містах (Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 60)).

Стан галузі охорони здоров'я України на сьогодні вважається незадовільним. Правове забезпечення не відповідає сучасним потребам. Незважаючи на нагальну потребу, ро-

ками не приймаються такі важливі закони: “Про трансплантацію (пересадку) органів і тканин людини”, “Про психіатричну допомогу”, “Про медичне страхування”. Неприпустимим є врегулювання відносин, що виникають у зв’язку з корекцією (зміною) статі, штучним заплідненням, трансплантацією нирки тощо на рівні відомчих підзаконних нормативно-правових актів, адже вони стосуються життєво важливих прав громадян. Потребують законодавчого врегулювання питання приведення біомедичних дослідів на людині, встановлення правового статусу пацієнтів і лікарів, гарантованого мінімуму безоплатної медичної допомоги [16].

Сьогодні не існує закону України про права пацієнта та лікаря. Ці права частково регулює Закон України “Про захист прав споживачів” у відносинах між споживачами та виробниками або продавцями товарів, робіт, послуг, встановлює права споживачів та державний механізм захисту їх прав [16].

Нормативно-правова база України включає також інші закони, що регулюють діяльність галузі охорони здоров’я, зокрема “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та зловживання ними” та “Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів та зловживання ними”.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2000 р. затверджено “Порядок проведення обов’язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів і переліку медичних психіатричних протипоказань щодо виконання окремих видів діяльності (робіт, професій, служб), що можуть становити безпосередню небезпеку для особи, яка проводить цю діяльність, або оточуючих” [13].

Встановлено “Перелік виробництв, цехів, професій і посад із шкідливими умовами праці, робота в яких дає право на скорочену тривалість робочого тижня” [13].

У 2000 р. було прийнято Закон України “Про психіатричну допомогу”, який містить принципи надання психіатричної допомоги на добровільній основі законності, гуманності, додержання прав людини і громадянина [1].

Розвиток національного законодавства України щодо права на психічне здоров’я здійснюється з урахуванням положень нормативно-правових актів міжнародного рівня та відповідно до основних напрямів державної політики у сфері охорони здоров’я.

Концепція розвитку охорони здоров’я населення України, що затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 р., передбачає, що збереження й зміцнення здоров’я населення України, покращення демографічних показників, профілактика інвалідності, психічних розладів – найважливіші внутрішні функції держави [7].

У Постанові Кабінету Міністрів України “Про утворення міжвідомчої координаційної ради при Міністерстві охорони здоров’я з питань міжгалузевої взаємодії закладів охорони здоров’я” від 22 березня 2000 р. № 536 йдеться про підвищення ефективності використання фінансових ресурсів для проведення єдиної державної політики в галузі охорони здоров’я, виключення дублювання під час надання медичної допомоги населенню певних територій, ефективного забезпечення й концентрації матеріально-технічних ресурсів відомчих лікувально-профілактичних закладів в Україні необхідно в повному обсязі використати.

Серед постанов Кабінету Міністрів України слід зазначити такі: “Про затвердження програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги”, “Про комплексні заходи щодо впровадження сімейної медицини в систему охорони здоров’я”. Заслуговує на увагу розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної програми розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медицини на період до 2010 року”.

Проблемні питання медичної сфери знайшли відображення в постановах та розпорядженнях Кабінету Міністрів України, якими схвалено концепції Національного плану дій в інтересах дітей, боротьби з онкологічними хворобами, у тому числі серед дітей із серцево-судинними і судинно-мозковими захворюваннями, туберкульозом.

Затверджено концепції “Державної програми створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги на період до 2010 року”, Державної програми “Трансплантація” на 2006–2010 рр., Державної програми “Репродуктивне здоров’я нації на 2006–2015 роки”, “Державної програми розвитку ПМСД на засадах сімейної медицини на період до 2010 р.”, “Загальнодержавної програми імунопрофілактики та захисту населення від інфекційних хвороб на 2007–2015 роки” та ін.

Вдосконалено структуру управління державної санітарно-епідеміологічної служби України, внесено зміни до Національної програми профілактики ВІЛ-інфекції, допомоги та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД на 2004–2008 рр. Постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 759 створено Комітет з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним хворобам.

Слід зазначити, що в Україні не створено певних правових механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в галузі охорони здоров’я та медич-

ною діяльністю, незважаючи на те, що нормативно-правові акти вже видані (Указ Президента "Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" та постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, громадських рад при центральному та місцевих органах самоврядування").

Залучення громадськості у процес формування політики в галузі охорони здоров'я може створити базис ефективного впровадження в Україні політики та стратегії щодо досягнення здоров'я для всіх. Проте ще не існує адаптованої на національному й регіональному рівнях затвердженої урядом програми дій щодо досягнення здоров'я для всіх, де якість медичної допомоги віднесено до групи основних соціальних показників цієї галузі [5].

В Україні відсутня єдина державна стратегія вирішення проблеми забезпечення населення якісною медичною допомогою, ефективних механізмів здійснення державного управління якістю, уніфікованої науково обґрунтованої методології оцінювання якості медичної допомоги. Великого значення набуває створення системи забезпечення та контролю якості медичної допомоги в закладах охорони здоров'я різних форм власності [9].

Стратегічно важливими завданнями державної політики є розроблення та запровадження державної системи управління якістю медичної допомоги, що вимагає пошуку науково обґрунтованих шляхів їх реалізації. Необхідно створити ефективні механізми державного регулювання якості єдиного нормативно-правового простору та інформаційно-методологічної доктрини розвитку охорони здоров'я відповідно до законодавства [15].

Основою розбудови правової сфери України з питань охорони здоров'я є вдосконалення чинного законодавства, приведення його у відповідність із сучасними міжнародними стандартами та принципами міжнародного права, а також створення й запровадження механізмів реалізації права на психічне здоров'я.

В Україні вже давно назріла потреба виділення медичного права в окрему галузь права та доцільність підготовки єдиного кодифікованого законодавчого акта – Медичного кодексу України, який би комплексно врегулював усю сферу суспільних відносин у галузі медичної діяльності.

IV. Висновки

За період незалежності в Україні створено розгалужене законодавство з питань охорони здоров'я, що являє собою сукупність цивільних, адміністративних та кримінально-правових норм, які регулюють забезпечення як соціальних, так і особистих прав людини в зазначеній сфері. Це законодавство характеризується досить високим рівнем систематизації, наявністю розроблених з урахуванням основних міжнародних вимог законів та підзаконних актів і в цілому може вважатися придатним для визначення й реалізації міжгалузевої комплексної державної політики у сфері охорони здоров'я, але в першу чергу – фінансово-економічних та господарських відносин у галузі.

Зацікавленість вітчизняних дослідників питаннями правового регулювання медичної діяльності в Україні пояснюється рядом ключових факторів, які й зумовлюють потребу українського суспільства в знаннях у сфері нормативно-правового забезпечення медичної діяльності, серед яких найважливішими є такі: зростання кількості нормативно-правових актів системи охорони здоров'я України; потреби практичної діяльності лікувально-профілактичних закладів, де найчастіше виникають проблеми медико-правового характеру; запити юридичної практики, які свідчать про зростання ролі спеціальних знань, пов'язаних з особливостями правового регулювання медичної діяльності; підвищення правової грамотності населення у сфері отримання медичних послуг, що виявляється у збільшенні кількості скарг та позовних вимог у разі надання медичної допомоги незадовільної якості.

Література

1. Закон України "Про психіатричну допомогу" // Офіційний вісник України. – 2000. – № 2. – Ст. 444.
2. Закон України "Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення"// Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 13.
3. Закон України "Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення" // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 11. – Ст. 152.
4. Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 22. – Ст. 171.
5. Князєв В.М. Висвітлення соціальних нормативів надання медичної допомоги / В.М. Князєв // Зб. наук. пр. НАДУ. – К., 2004. – Вип. 1. – С. 46–470.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Юрінком, 2008. – 84 с.
7. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України : затв. Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. – К., 2001. – 29 с.

8. Кризина Н.П. Принципи захисту основних прав людини і принципи права на здоров'я / Н.П. Кризина // Економіка і держава. – 2007. – № 1. – С. 78–80.
9. Кризина Н.П. Державна політика в галузі охорони здоров'я: генезис та закономірності розвитку : монографія / Н.П. Кризина – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 365 с.
10. Міжгалузева комплексна програма "Здоров'я нації на – 2002–2011 рр." : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 14. – К. : МОЗ України, 2002. – 86 с.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. № 801-IX (з наступними змінами та доповненнями) // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
12. Право людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та відповідальність закладів охорони здоров'я і медичного персоналу за його порушення : зб. нормат.-практ. актів України / Львів. нац. мед. ун-т ім. Д. Галицького ; каф. соц. медицини, економіки та орг. охорони здоров'я; упряд.: В.В. Рудень, Ю.В. Білий. – Л., 2004. – 151 с.
13. Про затвердження порядку проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів і переліку медичних психіатричних протипоказань, що можуть становити безпосередню небезпеку для особи, яка проводить цю діяльність, або оточуючих : постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2000 р. № 1465. – К., 2000.
14. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я України / Я. Радиш, В. Леха, С. Крюков // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 182–188.
15. Солоненко І. Державне регулювання реформування галузі охорони здоров'я (із світового досвіду) / І. Солоненко, Н. Солоненко // Охорона здоров'я України. – 2001. – № 3. – С. 34–38.
16. Стоун Д. Парадокс політики – мистецтво вироблення політичних рішень / Д. Стоун. – К. : Альтернативи, 2001. – 304 с.
17. Стефанчук Р.О. Право на психічне здоров'я та юридичні гарантії його реалізації і захисту / Р.О. Стефанчук // Вісник Хмельниц. ін-ту регіон. упр. та права. – 2003. – № 3–4 (7–8). – С. 79–84.

УДК 342.81+328.185

АНТИКОРУПЦІЙНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Серьогін С.С.
аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation
International experience of anti – corruption state policy, the aim of this policy, examples of failures and results of achievements are analyzed in the article.

Анотація
У статті проаналізовано міжнародний досвід антикорупційної державної політики, мета цієї політики та приклади невдач, а також результати досягнень.

Ключові слова
Корупція, державна політика, корупціонер, державна служба, політична система.

I. Вступ

Оскільки державна корупція стала однією з головних перешкод демократичного розвитку не тільки окремих країн, а й світового господарства в цілому, починаючи з 1980-х рр. ефективна державна антикорупційна політика розглядається як ключова проблема в більшості країн світу.

Кількість публікацій з питань розробки атикорупційної політики останнім часом помітно зросла. Відомі фундаментальні розробки в цьому напрямі М. Мельника, О. Прохоренка, публікації В. Зеленецького, А. Кальмана, В. Олуйка, А. Полешко, С.М. Серьогіна та ін. При цьому дискусійними залишаються проблеми створення антикорупційних інституцій та їх підпорядкування в системі державного управління. У зв'язку із цим виникає потреба дослідження зарубіжного досвіду розробки антикорупційної політики та вивчення можливостей його імплементації.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення механізмів реалізації державної антикорупційної політики в зарубіжних країнах.

III. Результати

Мета антикорупційної політики може визначитися по-різному: негайне підвищення ефективності в приватному секторі, довгострокова динамічна ефективність економіки, її зростання, соціальна справедливість, політична стабільність. Відповідно до обраної мети використовують найбільш адекватні антикорупційні заходи.

Важливим теоретичним підґрунтям формування антикорупційних програм є аналіз зарубіжного досвіду в цій галузі. Однією з країн, яка намагається реалізовувати антикорупційні практики, є Китай, де, з одного

боку, корупція вкорінена в існуючих традиціях, з іншого – ця країна відчуває ті самі труднощі перехідного періоду, що й наша. Корупція неодноразово оголошувалася в Китаї найважливішою національною проблемою на партійних і державних форумах, періодично починалися кампанії боротьби з корупцією, що зводилися в основному до боротьби проти корупціонерів. Наслідком таких заходів було тимчасове зменшення корупційних проявів з їх подальшим бурхливим зростанням.

Основна причина невдач китайських антикорупційних кампаній сягає корінням у стратегію реформування економіки й політичної системи, обрану китайським керівництвом. Її суть – поступова лібералізація економіки при збереженні фундаменту політичної системи, великого державного контролю, політичного монополізму Комуністичної партії Китаю. Зокрема, під жорстоким державним і адміністративним контролем функціонують ринки землі й нерухомості, обмежується пересування громадян, особливо у вільні економічні зони, зберігаються елементи централізованого розподілу ресурсів, доля багатьох підприємств, виробництв залежить від організаційних рішень, прийнятих владою. Тим самим зберігаються й збільшуються всі описані вище негативні ефекти перехідного періоду, що спричинюють процвітання корупції.

Китай – типовий приклад країни з перехідною економікою, де зберігається сильна централізована влада, що, однак, не може приборкати корупцію внаслідок об'єктивних обставин, пов'язаних з перехідним періодом. Можна очікувати, що шанс на реальне обмеження корупції в Китаї з'явиться тільки після серйозної реконструкції політичної системи й зміни принципів державної присутності в економіці.

За різними експертними оцінками, Нігерія належить до найкорумпованіших країн. Наприкінці 1980-х рр. у результаті стрімкого зростання цін на нафту нігерійські барони і їх синдикати одержали величезні прибутки. Ці гроші могли б, але не були використані на користь суспільства. Пізніше синдикати стали вишукувати нові шляхи для збагачення, і, як помітив висланий нігерійський академік Ю. Йхонвбер, "єдиними шляхами виявилися поставка наркотиків, контрабанда валюти й ін." [4].

З 1994 р. London-based Economist Intelligence Unit назвав Нігерію одним з найнебезпечніших для ведення бізнесу місць. Корупція в Нігерії продовжувала процвітати, і деякі економісти припускали, що її частка у ВНП країни становить 10%. Корупція існувала й на нижчих рівнях, де чиновники просили "подарунки" за виконання навіть простої паперової роботи, втім, в основному через те, що їм самим доводилося місяцями очікувати свою низьку зарплату. В іноземних бізнесменів при приїзді в Нігерію (особливо в Лагос) обслуговуючі чиновники й чиновники імміграційної служби постійно запитували, чи привезли ті "подарунки", особливо цікавлячись американськими доларами. На вищих урядових рівнях Нігерії корупційна практика стала практично інституціональною, особливо при розподілі контрактів на "суперпроекти" і на продаж ліцензій для виробництва рідкісних товарів споживання. Вважається, що від 10 до 15% "переплат" на аукціонах з продажу контрактів передається на іноземні банківські рахунки державних чиновників. Іншою практикою є "продаж" ліцензій на імпорт, особливо рідкісних товарів, таких як ліки, рис, олія.

Економіка країни продовжує занепадати, що постійно підриває внутрішню стабільність країни й торкається економіки інших країн. Всі спроби демократизації й економічних реформ у Нігерії провалилися.

Корупція, що поєднується зі слабкістю держави, невиконанням нею своїх мінімальних обов'язків, є серйозною проблемою для багатьох інших країн Африки, Латинської Америки, Азії, що розвиваються. Для кожного із цих регіонів можна навести приклади країн, де утворилося "порочне коло" бідності, відсталості й корупції [2].

Разом з тим є країни, що розпочали перетворення й помалу вийшли на "сприятливий цикл реформ". У таких країнах вдається приборкати корупцію.

Уганда була клептократичною державою в перший постколоніальний період. До 1967 р. режим правив країною без виборів і створив до 1971 р. передумови приходу до влади Іди Аміна, при якому уряд практично перетворився на систему організованої злочинності, яка наживалася за рахунок населення. Процвітали підтримка економічно невигідних проектів, надмірних військових видатків, хабарі за одержання державних контрактів, грабіжницький контроль над експортом, експропріація власності.

У ході громадянської війни в 1986 р. під керівництвом Йовері Музевені було створено новий уряд, який розпочав позитивні перетворення. Було ініційовано реформи соціально-економічної політики, змінено обсяг і способи державного регулювання економіки для зменшення бази витягу корупційних доходів. Державні установи реформувалися з метою спрощення бюрократичних процедур; скорочувався апарат, поліпшувалися оплата праці чиновників, їх професійна підготовка; було створено етичний кодекс. Крім того, була зміцнена служба Генерального інспектора, що має повноваження проводити розслідування, висувати обвинувачення й притягати до відповідальності. Чималу

роль відіграла організація кампанії зі зв'язків з громадськістю для консолідації суспільних зусиль, спрямованих на боротьбу з корупцією.

Діюча в Гонконзі (Китай з 1 липня 1997 р.) незалежна комісія з боротьби з корупцією (далі – НКБК) є одним із прикладів інституту, що успішно реалізує рішучі заходи проти глибоко вкоріненої корупції. Основою для боротьби є ретельний моніторинг дій влади як з боку офіційних інститутів, так і з боку окремих громадян, а також судове переслідування винних.

Однак комісія має свої проблеми. Вона звітує тільки перед губернатором, а комісія з боротьби з корупцією, що звітує перед одноосібним правителем, може бути використана як інструмент репресії проти політичних супротивників; такі обвинувачення робилися й на адресу НКБК. Її перевіряли кілька комісій з нагляду й незалежні судові інстанції, але без скандалів все-таки не обійшлося. Щоб подібна організація не вийшла з-під контролю, вона повинна звітувати не перед главою виконавчої влади, а перед законодавцями, як служба Генерального інспектора в Уганді й Центральне фінансово-контрольне управління в Сполучених Штатах. Сильна незалежна організація з боротьби з корупцією – це потужна зброя, що користується довірою й націлена на перспективу. Але слід робити все можливе, щоб така організація не стала інструментом тенденційного використання з політичною метою.

Агентство (комісія) з боротьби з корупцією в Сінгапурі підпорядковувалася прем'єр-міністрові Лі Куан Ю, володіючи при цьому значною політичною й функціональною незалежністю.

Одним із ключових заходів антикорупційної програми в Сінгапурі було істотне підвищення заробітної плати державних службовців. Звітуючи в 1985 р. перед парламентом про виправданість витрат на утримання апарату, прем'єр-міністр говорив: "Я є одним з найбільш високооплачуваних і, ймовірно, одним з найбільш бідних прем'єр-міністрів країн третього світу… Є різні шляхи рішень. Я ж пропоную наш шлях у рамках ринкової економіки, що є чесним, відкритим, виправданим і здійсненним. Якщо ви віддасте перевагу лицемірству, ви зіткнетеся з лукавством і корупцією. Робіть вибір" [4].

3 липня 1973 р. спеціальна антикорупційна програма була розгорнута в міністерстві фінансів Сінгапура. Ця програма включала, зокрема, такі заходи: удосконалення процедур взаємодії з громадянами й організаціями з метою виключення перешкод; забезпечення прозорості контролю нижчих чиновників вищими; введення ротації чиновників для запобігання формуванню стійких корупційних зв'язків; проведення непередбачених перевірок; забезпечення режиму конфіденційності для запобігання витоками важливої інформації, якою можна скористатися в корупційних цілях; введення процедури перегляду комплексу антикорупційних заходів кожні 3–5 років.

Запровадивши на початку 1970-х рр. антикорупційну програму, Сінгапур досяг у цьому вражаючих успіхів і тепер посідає дев'яте місце в рейтингу корупційності (це значить, що менше за нього корумпованими є тільки вісім країн).

У результаті серйозних цілеспрямованих зусиль позитивні зрушення відзначаються в Перу. Там з 1990 р. розпочався наступ на корупцію й неефективність у сфері послуг. До 1995 р. дохід у цій сфері був підвищений від 625 млн дол. до 2,6 млрд за рік і був зменшений середній час відвантаження товарів з п'яти днів до двох годин [6].

Генеральний секретар Світової організації споживачів Джеймс Шевер зазначав: "70% службовців суспільного сектора в Перу професійно треновані, тоді як в 1990 р. їх було всього 2%, і будь-яке свідоцтво корумпованості веде до негайного звільнення".

Багатьом країнам, досить чистим щодо корупції (вони входять до першої десятки або двадцятки країн за рейтингом корупційності), вочевидь, вдалося створити ефективний механізм боротьби із цим явищем. До таких країн належать (за збільшенням рейтингу): Данія, Фінляндія, Швеція, Нова Зеландія, Канада, Нідерланди, Норвегія, Австралія, Сінгапур, Люксембург, Швейцарія, Ірландія, Німеччина, Великобританія, Ізраїль, США, Австрія [1].

Розглянемо деякі особливості організації антикорупційної діяльності в цих країнах. По-перше, уряд цих країн ставиться до корупції як до серйозної проблеми національної безпеки. При цьому корупція розглядається як зовнішня й внутрішня загроза. Чітко виділяються два аспекти корупції: політичний й економічний. Розвиток політичної корупції може привести до неконтрольованості політичної ситуації в країні і становить загрозу демократичним інститутам і балансу різних галузей влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регуляторної діяльності держави. Важливо відзначити, що зусилля з обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституціалізовані й масштабні [3].

Система боротьби з корупцією в Нідерландах включає в себе такі процедурні й інституціональні заходи:

1. Постійна звітність і гласність у питаннях виявлення корупції й обговорення наслідків – покарань за корупційні дії. Щорічно міністр внутрішніх справ цієї країни доповідає парламенту про виявлені факти корупції

й вжиті заходи з покарання осіб, замішаних у корупції.

2. Розробка системи моніторингу можливих осередків виникнення корупційних дій у державних і громадських організаціях і суворому контролі за діяльністю осіб, що перебувають у цих осередках.

3. Створення системи прав і обов'язків посадових осіб із зазначенням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію. Ця система вказує також правила поведінки з виправлення допущених порушень.

4. Основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад пенсійного й соціального обслуговування. Шкала покарань містить у собі також штрафи та тимчасове відсторонення від виконання обов'язків.

5. У всіх ключових організаціях, зокрема в міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація й виявлення помилок чиновників, їх навмисних або випадкових порушень чинних правил і відповідних наслідків таких порушень. Державні організації прагнуть заохочувати позитивні дії посадових осіб. Система заохочень спрямована на те, щоб чиновникові було вигідно й у матеріальному, і в моральному планах поводитися чесно та ефективно.

6. Організовано систему добору осіб на посади, небезпечні з погляду корупції.

7. Всі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не торкаються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості.

8. Кожний чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його як з позитивної, так і з негативної сторони.

9. Створено спеціальну систему навчання чиновників, яка роз'яснює, зокрема, політичну, суспільну шкоду корупції й можливі наслідки участі в ній.

10. Створено систему державної безпеки з боротьби з корупцією на кшталт спеціальної поліції, що має значні повноваження з виявлення випадків корупції.

11. Чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, і ця інформація з відповідних каналів передається до міністерства внутрішніх справ і юстиції.

12. Велику роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, які оприлюднюють випадки корупції й часто проводять власні незалежні розслідування. Водночас наклепницькі повідомлення призводять до втрати суспільної довіри й репутації відповідних джерел інформації. Це запобігає значною мірою безвідповідальності в підготовці викривальних матеріалів [5].

Ізраїль є однією з досить вільних від корупції країн. Це забезпечується заходами, аналогічними тим, що застосовуються в Нідерландах, та системою певного дублювання моніторингу можливих корупційних дій. Таке дублювання здійснюється урядовими організаціями й спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежним від міністерств і державних відомств, і громадськими організаціями, зокрема, відомством з боротьби за чистоту уряду. Ці організації досліджують можливі корупційні прояви, а в разі їх виявлення інформують органи розслідування. Причому отримана інформація повинна в обов'язковому порядку доводитися до громадськості. Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чиї чиновники можуть бути залучені в корупцію. На управління з боротьби з корупцією, що входить до Адміністрації прем'єр-міністра, покладено також обов'язок постійно навчати чиновників запобігати можливим корупційним діям і координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб з боротьби за чистоту державних органів.

Важливу роль також відіграють ЗМІ. Відповідно до вислову одного з видатних політичних діячів цієї країни, найнебезпечніші для його політичної кар'єри обвинувачення в корупції, які можуть з'явитися в шанованій газеті.

Слід зазначити, що в Ізраїлі внаслідок значних соціальних пільг для чиновників і безжалісного їх покарання при виявленні корупції низова корупція практично відсутня [7].

Міжнародній боротьбі проти корупції серйозно заважають розбіжності між правовими системами різних країн у трактуванні корупції як економічного правопорушення. Так, в одних країнах (наприклад, у Тайвані) карають тільки тих, хто отримує хабар, а пропозиція хабара не є кримінально карним діянням. В інших країнах (наприклад, у Чилі) ситуація діаметрально протилежна: давання хабара – карний злочин, а одержання хабара таким не вважається, якщо тільки чиновник не зробив інші зловживання. Крім розбіжностей в ознаках кримінально карного корупційного правопорушення є значні відмінності в мірах покарання за нього.

Хоча ці міри повинні здійснюватися центральним урядом, вони вимагають також підтримки з боку громадянського суспільства. Коли воля політичних лідерів спирається на активну суспільну підтримку, то вдається за досить короткий строк домогтися сильних змін (як це було в 1990-х рр. в Італії при проведенні кампанії "Чисті руки") [7]. Навпаки, якщо громадяни покладають усі надії на "мудрих правителів", а самі пасивно чекають результату, то гучна компанія боротьби

з корупцією може закінчитися ще більшим її зростанням або перетворитися на репресії проти політичних супротивників панівного режиму.

Однак законодавчі дії держави принципово не можуть внести вирішального перелому в боротьбу з корупцією (хоча б тому, що боротьбу з корупцією можуть "очолити" самі корумповані чиновники). Вирішальний успіх можливий тільки шляхом підвищення залежності держави від громадян. Для цього необхідні такі довгострокові інституціональні реформи, як скорочення кількості й розмірів державних органів управління і їх штатів, створення спеціальних або навіть незалежних від держави інститутів, уповноважених розслідувати обвинувачення в корупції (як, наприклад, інститут омбудсману у Швеції й у деяких інших країнах), введення системи етичних стандартів для державних службовців тощо. Нарешті, боротьба з корупцією неможлива без допомоги добровільних інформаторів. У США інформатор одержує від 15 до 30% вартості виявленого за його доносом матеріального збитку й захищений від переслідувань з боку викритих ним порушників [8].

Можливість реалізації цих заходів залежить не стільки від політичної волі правителів, скільки від культури керованого суспільства. Наприклад, у країнах Сходу зі слабкими традиціями самоврядування краще робити ставку на престижність і високу оплату державної служби. Саме цим шляхом пішла Японія й "азіатські тигри" (особливо, Сінгапур і Гонконг), де високий авторитет держчиновників дав змогу створити високоефективну економічну систему при відносно нечисленному управлінському апарату й слабкій корупції. У західних же країнах з характерною для них недовірою до "державної мудрості", навпаки, частіше акцентують увагу на розвитку дій неурядових організацій, громадянського самоврядування й контролю.

Успішна боротьба з корупцією, як доводять економісти, дає негайні вигоди, які в багато разів перевищують пов'язані з нею видатки. Відповідно до деяких оцінок, витрата однієї грошової одиниці (долара, фунта стерлінгів, гривні) на протидію корупції приносить у середньому 23 одиниці при боротьбі з корупцією на рівні окремої країни й близько 250 при боротьбі з нею на міжнародному рівні.

IV. Висновки

На сьогодні загальновизнано, що ні окремі країни, ні міжнародні організації не можуть упоратися з корупцією самостійно, без взаємодопомоги. Перемогти корупцію в окремій країні майже неможливо, тому що опір бюрократії виявляється занадто сильним. Навіть якщо й існує політична воля до придушення корупції, брак практичного досвіду, інформації й фінансових ресурсів знижує її ефективність. Інтернаціональні організації, такі як Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз, Світовий банк тощо, активно стимулюють боротьбу з корупцією, але й вони з їх досвідченими штатами, поінформованістю й значними фінансами не можуть успішно протистояти корупції в якій-небудь країні, якщо її уряд і громадяни не виявляють волі й рішучості до боротьби. Отже, проблема може бути вирішена тільки за умови тісної співпраці окремих країн і міжнародних організацій.

Література

1. Джонстон М. Что может быть предпринято по отношению к укоренившейся коррупции? : пер. доклада на Ежегодной конференции Мирового банка по проблемам развития экономики / М. Джонстон. – Вашингтон, 1997. – 17 с.
2. Отчет о мировом развитии – 1997: Государства в меняющемся мире. – М. : Агентство экономической информации "Прайм-ТАСС", Международный банк реконструкции и развития, 1997. – 233 с.
3. Роуз-Аккерман С. Коррупция и развитие : пер. доклада на Ежегодной конференции Мирового банка по проблемам развития экономики / С. Роуз-Аккерман. – Вашингтон, 1997. – 19 с.
4. Системы общегосударственной честности : пособие : пер. с англ. / под ред. Дж. Поупа. – Берлин : Транспаренси Интернешнл, 1996. – 324 с.
5. Bennett P. Sleazy does it / P. Bennet // Business Central Europe. – December 1997 – January 1988. – P. 26.
6. Kauffman D. Corruption: some Myths and Facts / D. Kauffman // Report on Conference "National and international approaches to improving integrity and transparency in government", OECD & OSCE with the support of the EDI. – Paris, 15 – 16 July, 1998.
7. Transparency International Submission Prepared for the Russian State Duma on the draft Federal anti-corruption law. – Berlin, 1994.
8. The Cost of Corruption and Abuse, Constitution Society, 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: htpp://www.constitution.org/costcorr.txt.

УДК 614.2(477.45):658

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я (РЕЗУЛЬТАТИ КОМПЛЕКСНОГО АУДИТУ В КІРОВОГРАДСЬКІЙ ОБЛАСТІ)

Скрипник О.А.
здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the results of complex audit of efficiency of the use by the organs of local self-government of plenary powers are represented in relation to the grant of social guarantees in the sphere of health care. Separate features are exposed in relation to financing from different budgets on the proper aims and presence of correlative communication between the volumes of financing. The plan of actions of organs of executive power and local self-government is offered at an operating normative base on a transitional stage to obligatory state social medical security.

Анотація

У статті відображено результати комплексного аудиту ефективності використання органами місцевого самоврядування повноважень щодо надання соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я. Виявлено окремі особливості щодо фінансування з різних бюджетів на відповідні цілі та наявності корелятивного зв'язку між обсягами фінансування. Запропоновано план дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування при чинній нормативній базі на перехідному етапі до загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Ключові слова

Органи місцевого самоврядування, фінансові механізми державного управління у сфері охорони здоров'я.

I. Вступ

Розглядаючи систему розподілу фінансових ресурсів на охорону здоров'я, можна дійти висновку, що фінансовий норматив бюджетної забезпеченості формується без будь-якого зв'язку з гарантіями держави щодо надання безоплатної медичної допомоги.

Загалом простежується пряма залежність між вкладенням коштів в охорону здоров'я та подовженням тривалості якісного життя. У країнах Європи державні витрати на одного мешканця становлять 2–3 тис. у. о., що разом з іншими складовими формування здоров'я забезпечує середню тривалість життя 75–80 років. Зараз на одного українця ця сума становить 60–70 у. о.

Жорстке розмежування витрат на потреби охорони здоров'я між бюджетами різних рівнів поряд з певним упорядкуванням використання ресурсів призводить до дезінтеграції територіальної системи медичної допомоги. Неможливо не погодитись з дослідниками цього напряму фінансування вітчизняної охорони здоров'я В.М. Лехан та В.М. Рудим, що розподіл коштів між медичними закладами здійснюється відповідно до застарілих підходів – залежно від ресурсних показників та фінансування медичних закладів, що перебувають у державній або комунальній власності, передбачає, згідно з Бюджетним кодексом, виділення коштів на їх утримання, а не покриття витрат відповідно до обсягів виконаної роботи [1–4].

II. Постановка завдання

Мета статті – комплексно дослідити механізм державного регулювання ефективності використання органами місцевого самоврядування бюджетних коштів та державного майна на надання соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я Кіровоградської області.

III. Результати

Відповідно до поставлених завдань у дослідженні використано комплексну методику, яка включає статистичний, математичний методи, а також методи експертних оцінок, порівняльного аналізу, організаційного експерименту тощо.

До робочої групи входили спеціалісти контрольно-ревізійної служби та представники управління охорони здоров'я облдержадміністрації. Матеріали аналізу включали дані за період з 2001 р.

При проведенні дослідження було опрацьовано п'ять гіпотез:

Гіпотеза 1. Невизначеність місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування конкретних результативних показників, яких необхідно досягти при виконанні територіальних програм у сфері охорони здоров'я, не орієнтує досліджувані заклади на кінцевий результат роботи – покращення стану здоров'я населення.

Гіпотеза 2. Відсутність на державному та регіональному рівнях нормативів щодо обсягів фінансового забезпечення гарантованого рівня медичних послуг на 1 жителя викривляє базу показників, які використовуються при плануванні видатків, сприяє розпорошенню та нерівномірному розподілу коштів між закладами.

Гіпотеза 3. Проведення децентралізації фінансування установ охорони здоров'я та переведення дільничних лікарень, медичних амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів і фельдшерських пунктів на утримання сільських та селищних бюджетів призводить до збільшення чисельності адміністративно-господарського персоналу зазначених закладів і, відповідно, витрат на їх утримання.

Гіпотеза 4. Слабка робота місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування з пошуку додаткових джерел фінансування охорони здоров'я й недостатність контролю за законним і цільовим використанням бюджетних коштів не сприяють фінансовому оздоровленню галузі.

Гіпотеза 5. Послуги лікувально-профілактичних закладів у сільській місцевості залишаються не затребуваними у зв'язку із їх неритмічною роботою, відсутністю відповідних фахівців.

Гіпотеза 1 підтвердилась. Недостатність коштів на повне фінансування медичних програм та заходів ускладнює обрахунок досягнутого ефекту від виконання пунктів програм і заходів та унеможливлює встановлення планових показників, яких необхідно досягти.

Гіпотеза 2 підтвердилась. Надання гарантованого мінімуму безоплатної медичної допомоги можливе лише після розроблення Міністерством охорони здоров'я України Методичних рекомендацій щодо формування та економічного обґрунтування регіональних програм надання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги та затвердження Міністерством фінансів і Міністерством юстиції постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми надання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги" від 11 липня 2002 р. № 995.

Гіпотеза 4 підтвердилась. Послаблена робота органів місцевого самоврядування з наповнення дохідної частини місцевих бюджетів не дала змоги провести видатки на охорону здоров'я в затверджених обсягах.

Гіпотези 3, 5 не підтвердились.

За результатами аналізу ситуації виявлено такі особливості:

1. При збільшенні видатків на фінансування медичних програм з державного та обласного бюджетів місцеві бюджети різко зменшили відповідні обсяги фінансування у 2003–2005 та 2007 рр., а 2006 р. став взагалі депресивним за всіма позиціями (табл. 1). Якщо у фінансуванні медичних програм за рахунок державного бюджету є відповідна закономірність щодо збільшення видатків пропорційно збільшенню затвердженого кошторису, то на рівні обласного та місцевих бюджетів вона не простежується.

Таблиця 1

Динаміка фінансування медичних програм за рахунок різних бюджетів, тис. грн

Бюджет	Роки					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Державний	6 226,1	12 957,4	18 917,0	1288,6	16 041,95	27 406,3
Обласний	138,9	147,9	105,0	4132,7	673,2	8 078,9
Місцевий	695,8	144,7	38,8	-	4409,4	3331,9
Інші джерела	320,1	854,5	590,0	-	-	-
Всього	7 380,9	14 104,5	19 650,8	17 031,3	21 094,55	38 817,1

2. Фінансування з місцевих бюджетів на придбання необхідного медичного обладнання та апаратури протягом 2002–2008 рр. характеризується неритмічністю (табл. 2). З 2004 р. розпочалась державна програма щодо централізованих поставок МОЗ України високовартісного медичного обладнання та санітарного автотранспорту і як наслідок – різке скорочення видатків місцевого бюджету на дані цілі. У 2006–2008 рр. відбулась передача субвенції державного бюджету місцевим бюджетам на придбання інсулінів, тому відбулось різке збільшення видатків з місцевих бюджетів, проте це не видатки з власних надходжень.

Таблиця 2

Динаміка фінансування з місцевих бюджетів Кіровоградської області на придбання необхідного медичного обладнання, тис. грн

Роки	З місцевих бюджетів	З інших джерел
2002	568,2	458,9
2003	1 238,3	1040,8
2004	759,5	693,5
2005	899,3	848,0
2006	8 820,4	1840,2
2007	10 789,2	2954,7
2008	8 279,3	11 518,7

3. Динаміка витрат на охорону здоров'я в області позитивна й має щорічну тенденцію до збільшення (рис. 1), проте це не забезпечило вирішення проблеми безоплатності при наданні медичної допомоги, заклади обмежені ресурсами для закупівлі медикаментів, оновлення медичного обладнання, що суттєво ускладнює забезпечення потреби охорони здоров'я у відповідних обсягах.

Для прикладу: у 2008 р. видатки на охорону здоров'я Кіровоградської області затверджено в обсязі 43% від розрахованої потреби, відповідно до стандартів та протоколів надання медичної допомоги.

У структурі доведених бюджетних призначень до 79% становлять видатки на заробітну плату з нарахуваннями, до 13% – теплоенергоносії та комунальні послуги, до 4% – видатки на придбання медикаментів для хворих та 4% – інші видатки (рис. 2).

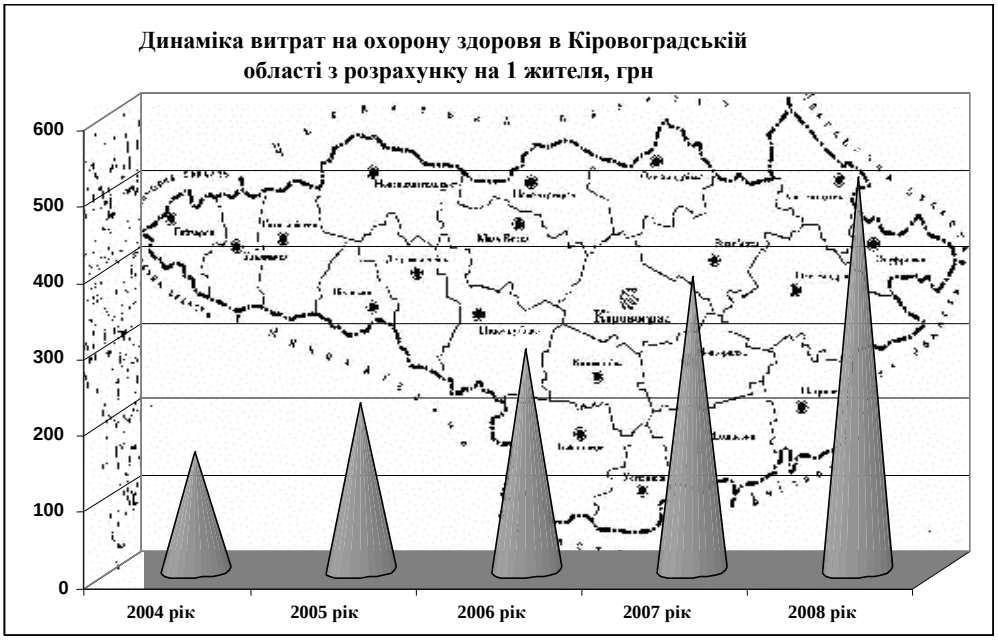


Рис. 1. Динаміка витрат на охорону здоров'я в Кіровоградській області з розрахунку на 1 жителя, грн

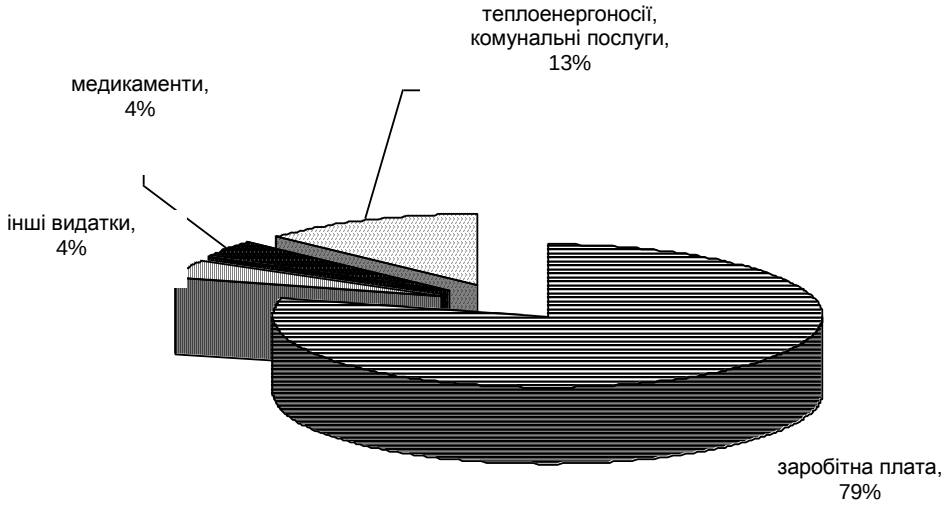


Рис. 2. Структура видатків на охорону здоров'я

Такими обсягами видатків неможливо в повному обсязі забезпечити лікувальні заклади медикаментами. Одним із напрямів виходу із ситуації, що склалась, було створення "лікарняних кас". За 2008 р. на їх рахунки надійшло коштів на загальну суму 4,64 млн грн, що стало вагомим підґрунтям у медикаментозному забезпеченні лікувального процесу та дало можливість пролікувати 29 100 хворих на суму 4,0 млн грн та 744 хворим отримати вироби медичного призначення на суму 46,8 тис. грн [5].

У результаті дослідження було виявлено, що організаційна складова (з рівня управ-

ління охорони здоров'я облдержадміністрації) забезпечена на відповідному рівні, проте для поліпшення функціонування галузі охорони здоров'я області необхідно змінити декілька кардинальних позицій на різних рівнях:

1) затвердити на рівні держави Програму надання громадянам України гарантованої державою безоплатної медичної допомоги;

2) закріпити управління медичними закладами первинної медико-санітарної мережі за головними лікарями районних лікарень (на сьогодні це юрисдикція голів територіальних громад);

3) збільшити видатки з місцевих бюджетів на охорону здоров'я регіонів області.

З метою збереження сільської мережі охорони здоров'я для вирішення питання щодо передачі фельдшерсько-акушерських пунктів, сільських лікарських амбулаторій та сільських дільничних лікарень у спільну комунальну власність територіальних громад районів необхідно поновлення Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" від 13 січня 2005 р. № 2350-IY.

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування при чинній нормативній базі на перехідному етапі до загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування мають зробити такі кроки:

1. Прийняти рішення щодо реструктуризації існуючої мережі місцевих медичних закладів та їх автономізації шляхом:

- передачі фельдшерсько-акушерських пунктів, сільських лікарських амбулаторій та дільничних лікарень у спільну комунальну власність територіальних громад району (ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні");
- створення на базі майнових комплексів усіх закладів охорони здоров'я, що перебувають у спільній комунальній власності громад району, незалежних одне від одного комунальних некомерційних підприємств – постачальників медичних послуг (центру первинної медичної допомоги та лікарні) та затвердження їх статутів (ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я; статті 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 169 Цивільного кодексу України; статті 52, 53, 54, 57, 62, 63, 64, 65, 78 Господарського кодексу України).

2. Об'єднати всі фінансові ресурси територіальних громад району, що виділяються на охорону здоров'я, у районному бюджеті з метою створення умов для більш ефективного та прозорого управління ними (ст. 93 Бюджетного кодексу України).

3. Розділити ресурси для фінансування первинної та вторинної допомоги при формуванні та затвердженні районних бюджетів.

4. Запровадити державні контрактні закупівлі медичних послуг для забезпечення потреб населення в безоплатній медичній допомозі з використанням на першому етапі найпростіших договорів, що мають форму блок-контракту, встановивши в них відповідні показники якості медичних послуг та ефективності використання ресурсів (Закон України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти").

5. Перейти до застосування нових, орієнтованих на врахування обсягів та якості роботи постачальників медичних послуг – глобальний бюджет для лікарні та подушна оплата згідно зі списками пацієнтів кожного лікаря загальної практики для центру первинної допомоги (така можливість може бути передбачена в статутах відповідних медичних підприємств та у відповідних договорах між ними й відділами охорони здоров'я райдержадміністрацій).

6. Забезпечити організацію оцінювання на основі даних за останні роки реальних потреб населення конкретного району в конкретних медичних послугах, що надаються на цьому рівні (з метою подальшого вдосконалення договорів про державну закупівлю послуг і введення до них чітких даних щодо кількості послуг).

7. Передбачити у відповідних бюджетах серед видатків на охорону здоров'я кошти на закупівлю комп'ютерного обладнання та програмного забезпечення, необхідного для ефективної роботи в нових умовах (забезпечення надійної та прозорої реєстрації пацієнтів, діагнозів і випадків лікування, автоматизація бухгалтерського обліку тощо).

IV. Висновки

У результаті комплексного дослідження механізмів державного регулювання ефективності використання органами місцевого самоврядування бюджетних коштів та державного майна на надання соціальних гарантій у сфері охорони здоров'я Кіровоградської області виявлено таке:

1. Правовий, організаційний, методологічний, фінансовий та інші механізми державного регулювання на рівні органів місцевого самоврядування, відповідно до реалій функціонування охорони здоров'я, потребують значного вдосконалення, насамперед на рівні законодавчої влади.

2. Динаміка витрат на охорону здоров'я в області позитивна й має щорічну тенденцію до збільшення, проте це не забезпечує вирішення проблеми безоплатності надання медичної допомоги та не дає змоги забезпечити потреби системи охорони здоров'я у відповідних обсягах.

3. Кошторисне фінансування медичних закладів (постатейне або за кодами бюджетної класифікації) не створює стимулів до пошуку шляхів підвищення ефективності

використання наявних ресурсів, особливо в умовах абсолютної невідповідності структури споживання та реальної потреби населення в медичній допомозі.

4. Затвердження на рівні держави Програми надання громадянам України гарантованої державою безоплатної медичної допомоги та закріплення управління медичними закладами первинної медико-санітарної мережі за головними лікарями регіональних ЦРЛ могло б дати змогу вирішити багато проблемних питань щодо підвищення якості надання медичної допомоги.

5. Існує нагальна необхідність збільшення видатків з місцевих бюджетів на охорону здоров'я в регіонах області.

6. Органам місцевого самоврядування в разі виникнення проблем щодо забезпечення організації надання медичної допомоги на достатньому рівні необхідно, скориставшись ст. 93 Бюджетного кодексу України та ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", делегувати свої повноваження районним органам влади на засадах законності, доцільності, обґрунтованості, добровільності та підконтрольності суб'єктів реалізації делегованих повноважень.

Література

1. Лакиза-Сачук Н. Фінансування системи охорони здоров'я на Україні: Ситуація, що склалася, і плани проведення реформи / Н. Лакиза-Сачук // Лехан В. Стратегічні напрями розвитку охорони здоров'я на Україні / В. Лехан . – К. : Міжнародний Фонд Відродження, 2002. – 308 с.
2. Литвак А. Тіньова економіка і майбутнє медицини на Україні / А. Литвак, В. Погорелий, М. Тішук. – Одеса : Українська Асоціація докторів за підтримки Інституту Відкритого Суспільства в Будапешті, 2001. – 328 с.
3. Лехан В.М. Системи охорони здоров'я у перехідному періоді / В.М. Лехан, В.М. Рудой, Є. Нолт. – К., 2004. – 268 с.
4. Лехан В. Стратегічні напрями розвитку сектора охорони здоров'я на Україні / В. Лехан. – К. : Дослідницький центр UNICEF, 2003. – 251 с.
5. Скрипник О.А. Стратегія реформ. Регулювання фінансових ресурсів в галузі охорони здоров'я: від державного до приватного сектору / О.А. Скрипник, Г.М. Урсол, В.І. Бугро. – Кіровоград : Імекс, 2009. – 404 с.

УДК 351.823.1

ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Триполиць Р.В.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author examines the concept of earth and landed resources, features of the land resources rational use and natural, naturally-resources and ecological-social-economic levels of public administration in the article.

Анотація

У статті досліджено поняття землі та земельних ресурсів, особливості раціонального використання земель, природний, природно-ресурсний та еколого-соціально-економічний рівні державного управління земельними ресурсами.

Ключові слова

Земельні ресурси, державне управління, ґрунт, родючість, земельні відносини, землеустрій, раціональне використання.

І. Вступ

Проблемам управління земельним фондом країни, її регіонів і населених пунктів останніми роками приділяється дедалі більше уваги, адже розвиток земельного устрою будь-якої країни пов'язаний із встановленням і практичною реалізацією порядку, принципів та правил, що забезпечують правовий, економічний, екологічний і соціальний режим організації використання земельних ресурсів як просторового базису всіх галузей економіки країни, засобу виробництва в сільському та лісовому господарстві, скарбниці природних багатств, територіальної основи життєзабезпечення держави й підтримання здоров'я населення.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити земельні ресурси як об'єкт державного управління.

ІІІ. Результати

Теоретичні та прикладні аспекти організації використання й охорони земель в умовах реформування земельних відносин досліджено у наукових працях відомих учених. Вагомий внесок у розвиток цієї проблеми зробили В. Артеменко, О. Асташкін, В. Бєленький, І. Бистряков, В. Богданов, Д. Богорад, В. Боклаг, П. Борщевський, Д. Гнаткович, В. Гуцуляк, Г. Давидович, Б. Данилишин, Д. Добряк, М. Долішній, С. Дорогунцов, О. Євграфов, В. Кабакова, В. Кірсанов, С. Ковальов, М. Лесечко, А. Лисецький, І. Михасюк, О. Мордвінов, В. Мурель, Л. Новаковський, В. Нудельман, О. Панчук, В. Покшишевський, М. Спектор, М. Ступень, М. Тимчук, А. Третяк,

М. Хвесик, В. Хорев, Л. Чернюк, О. Шапоренко та ін.

Земля була й залишається головним джерелом задоволення та першорядних потреб людини, вона є найважливішою ланкою всіх виробничих процесів і тому має велике значення в житті людей. Життя людства немислиме без безупинного використання земельних ресурсів як речовинного фактора й об'єкта суспільних відносин. Коли до землі приєднується людська праця (жива й уречевлена), вона не лише є засобом виробництва, залученим у систему сільськочи лісогосподарського виробництва, а й виступає і як матеріальна умова, і як активний фактор – головний засіб виробництва. У цьому разі вона є і предметом праці, і безпосереднім засобом праці, оскільки володіє унікальною відмінною рисою – родючістю, тобто здатністю відтворювати рослини, забезпечуючи їх необхідними поживними речовинами.

Рівень ґрунтової родючості непостійний і залежить від ряду соціально-економічних, технологічних та інших факторів. Так, у результаті впливу на землю людської праці на основі природної родючості виникла рукотворна (тобто штучна) родючість. Коли два види родючості злилися в єдине ціле, окультурений людиною ґрунт став класичним прикладом природно-антропогенного фактора. Проте нераціональне використання землі може призвести до зниження цієї унікальної здатності, тому питання про охорону й організацію раціонального використання земель завжди лежить у площині інтересів суспільства. Суспільство зацікавлене в тому, щоб той, кому належить земля, організував її використання найбільш оптимальним способом.

Як правило, при цьому інтереси суспільства й конкретного землекористувача збігаються. Але можлива і розбіжність цих інтересів. Так, природно, що тимчасовий користувач виявить інтерес лише до одержання ефекту протягом того терміну, поки він використовує землю. Про це ще в середині минулого століття писав К. Маркс: "… одна з найбільших перешкод раціонального землеробства те, що фермер уникає всіляких покращень і витрат, якщо не можна очікувати, що вони цілком будуть використані до закінчення терміну оренди".

Інтереси ж суспільства як сукупності поколінь містять у собі забезпечення збереження земель і відтворення ґрунтової родючості тощо. Досягнення балансу інтересів суспільства й конкретного землекористувача дає змогу говорити про раціональність використання відповідних земель.

Значною мірою досягненню такого балансу сприяє поєднання в одній особі функцій користувача ділянки, що об'єктивно прагне інтенсифікувати використання землі і взяти при цьому максимальну вигоду, і його власника, що прагне, у свою чергу, зберегти корисні властивості своєї ділянки. Так, обстеження американських і канадських фермерів, що мають у власності одну частину оброблюваної ними землі, а іншу орендують, показали, що на власній землі фермер дотримується системи сівозмін, вчасно вносить добрива, видаляє каміння тощо, тоді як на орендованій частині земель (навіть якщо вона має більшу потребу в меліоративних роботах) той самий фермер ігнорує ці природозахисні дії.

Таким чином, у процесі використання землі, особливо сільськогосподарського, повинні поєднуватися як інтереси конкретних землекористувачів, так і суспільства в цілому, всіх учасників земельних відносин, зокрема, потенційних. Використання земель повинно [5]:

1) відповідати соціально-економічним інтересам розвитку країни в цілому, окремих галузей, регіонів і конкретних землекористувачів;

2) найбільш повно враховувати природні й економічні умови та властивості конкретних територій і передбачати оптимальне співвідношення спеціалізації й розмірів виробництва з територіальними особливостями;

3) бути найефективніше організоване для конкретних умов простору й часу та забезпечувати досягнення максимального економічного й соціального ефекту при дотриманні екологічних вимог;

4) забезпечувати оптимальну взаємодію з навколишнім середовищем, охорону землі в процесі її використання, підвищення родючості ґрунтів і збереження складу та співвідношення земельних угідь;

5) передбачати дбайливе ставлення до землі, що включає в себе як кількісну (боротьба з негативними процесами, що призводять до скорочення придатних для використання площ), так і якісну (зниження землеміcткості різних виробництв);

6) передбачати постійне вдосконалення технологічних процесів, які безпосередньо пов'язані як з використанням земель, так і не пов'язаних, але таких, що впливають на стан земель чи якість вирощуваної продукції.

Проте організувати таке раціональне використання земель непросто, зокрема тому, що родючість не є єдиною відмінністю землі від інших природних ресурсів чи рукотворних об'єктів. Так, найважливішою відмінністю землі від будь-яких інших об'єктів нерухомості й засобів виробництва є те, що земля – це не результат людської праці, вона унікальний продукт природи. На відміну від таких об'єктів, як житлові та виробничі приміщення, транспортні системи, також необхідних для людини, земля не може бути відтворена знову, вона незамінна й неповтор-

на. Хоча ґрунтова родючість і є відносно відновлюваною, але більшість просторових властивостей землі в разі їх утрати відтворити неможливо, тому земельні угіддя можна вважати невідтворюваними ресурсами.

Стосовно землі як об'єкта державного управління можна натрапити на недоречне вживання термінів "земельно-ресурсний потенціал" або "земельні ресурси", тоді як у переважній більшости мова іде про земельну ділянку як об'єкт земельно-майнових відносин (власності чи володіння) тощо [3].

Для характеристики землі – території як інтегрального ресурсу природи, по суті, відсутнє адекватне визначення. З великою ймовірністю тут можна використати термін "земельно-ресурсний" потенціал або його модифікації ("природно-ресурсний потенціал території", "природноекономічний потенціал території тощо), хоч у ресурсооцінному значенні цілком очевидна їх орієнтовна здатність. Так, зокрема, значення слова "потенціал" однозначно детермінує можливості використання земельної території й допомагає розглядати їх як явище майбутнього (потенціал (лат. "сила") – властивості землі чи притаманні їй якості, засоби, які можуть бути використані з метою досягнення певної мети або вирішення якоїсь проблеми, зокрема, продовольчої або більш широкої економічної).

Як бачимо, навіть короткий аналіз тлумачень понять і термінів у галузі використання земельних ресурсів дає певне уявлення про складність проблеми. Заради уникнення термінологічної плутанини й пояснення позиції далі наведено визначення понять, що вживаються в галузі земельних відносин і сфері використання та охорони земель.

У контексті наведених міркувань з приводу структуризації понять і термінів є всі підстави розглядати і "територію", і "землю", і "земельні ресурси" як складні системні утворення, що є певним чином упорядкованою множиною взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які й утворюють певну єдність (сукупність) – земельно-ресурсний потенціал.

Зрозуміло, що склад цих елементів (їх кількість і набір) у багатьох випадках застосування названих термінів і понять є ідентичним. Цим, мабуть, і можна пояснити досить поширене синонімічне вживання "землі", "земельних ресурсів" до "території" як її форми, яку створили природа й людське суспільство.

Разом з тим для ототожнювання цих понять, як і протиставлення їх одне одному, на нашу думку, немає достатніх підстав. Цілком очевидно, що при всій їх схожості, є між ними й принципова відмінність. На нашу думку, важливо вирізняти їх дві автономні (за способом упорядкування елементів) системні функції – внутрішню та зовнішню.

Головна причина необхідності розмежування цих понять полягає в різнопорядковості явищ і процесів, які вони фіксують. Тут ми маємо справу з подвійністю "земельних ресурсів", які належать одночасно до кількох якісно різних систем реального життя: природної й суспільної (соціальної), кожна з яких розвивається за своїми специфічними законами, що можуть бути узагальнені поняттям "земельні відносини".

Спираючись на викладені схематичні міркування, можна подати соціальну значущість землі і земельних ресурсів у вигляді тріадичної схеми: "приватні (окремі) ознаки якості" (земля – земельна ділянка), "суспільні якісні ознаки першого порядку" (інтегральний територіальний ресурс), "суспільні ознаки якості, властиві для земельних ресурсів другого порядку, або над якості" (територіальне поєднання природних ресурсів, територіальний комплекс природних ресурсів, що співвідносяться з людиною, її соціальними потребами, тобто виступають як інтегральний природний ресурс, здатний як задовольняти певні суспільні потреби, так і впливати на суспільні відносини) [4].

З подвійності функції землі та земельних ресурсів випливає подвійний підхід до їх вивчення та управління: як власне базису (аналогічно до поелементних оцінок інших видів природних ресурсів) та інтегрального природного ресурсу (комплексна оцінка).

Отже, у сучасному розумінні земельні ресурси – складне поняття, до якого умовно можна застосувати визначення "природно-соціальне утворення", яке характеризується ознаками просторового та інтегрального ресурсу – протяжністю, рельєфом, надрами, водами, ґрунтовим покривом, рослинністю, іншою біотою, а також є об'єктом господарської діяльності й розселення, визначає екологічні умови життя людей [2].

Простіше можна сказати, що земельні ресурси – це сукупні ресурси (запаси) земельної території як просторового базису господарської діяльності та розселення людей, засобу виробництва, її біологічної продуктивності та екологічної сталості середовища життя.

У процесі державного управління слід розмежовувати поняття:

Земля (землі) – територія суші або її частина (земельна ділянка) з ґрунтами, іншими природними компонентами ландшафту, що органічно поєднані й функціонують разом з нею, є об'єктами власності та господарської діяльності, що здійснюється на основі законодавства України [1].

Ґрунтовий покрив – продукуючий шар поверхні землі, самостійне природно-історичне, органо-мінеральне утворення, здатне до са-

морозвитку й самовідтворення, а також забезпечення функціонування біогеоекосистем (біосфери). У сільськогосподарському використанні землі ґрунтовий покрив відображають суть і властивості її як засобу виробництва, основи агрофітоценозів, об'єкта оцінки, відтворення та охорони [5].

Родючість ґрунтів – здатність задовольняти потреби рослин в елементах живлення та воді, забезпечувати їх кореневі системи повітрям, теплом, іншими умовами росту й розвитку. Отже, родючість – головний показник якості та основа управління землями сільськогосподарського призначення [3].

Виходячи з тлумачення понять "земля" і "земельні ресурси", логічно випливає зміст термінів: охорона земель – система правових, організаційних, технологічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення раціонального використання й відновлення земельних ресурсів, забезпечення режиму цільового використання територій; охорона ґрунтів – система організаційно-господарських, технологічних, нормативно-правових і економічних заходів з відновлення цілісності та еколого-ландшафтних функцій ґрунтового покриву, родючості ґрунтів, захисту їх від забруднення й деградації.

У зв'язку з викладеним розумінням інтегрованого змісту поняття "земельні ресурси" необхідно ще раз звернути увагу на основні моменти їх визначення та державного управління. Зокрема, доцільно виділити такі рівні: природно-історичний (або природний), природно-ресурсний (або геотехнологічний) та еколого-соціально-економічний. На першому рівні розглядаються окремі компоненти землі-території (і/або їх взаємодія) без спеціального визначення їх соціальної функції та значення, тобто тільки якісної оцінки об'єктів чи явищ. На другому рівні – оцінка соціальної функції природних елементів (об'єктів) землі шляхом запровадження поняття "земельні ресурси", тобто на ресурсному рівні. І, нарешті, на третьому, еколого-соціально-економічному рівні, здійснюється поглиблений аналіз соціальних функцій сукупності елементів земельних ресурсів крізь призму різних територіально-господарських систем або комплексів.

Відповідно до триєдиної функції земельних ресурсів формуються підходи до управління: як власне просторового базису, інтегрального природного ресурсу – джерела продовольства й засобу виробництва, носія соціальних інтересів (земельних відносин) та екологічних умов життя населення.

IV. Висновки

Вивчення суті державного управління земельними ресурсами й принципів застосування його засобів – досить важлива умова прискорення ринкових перетворень у землекористуванні, яка набуває дедалі більшої актуальності з розвитком продуктивних сил і виробничих відносин.

Значним поштовхом для прискореного розвитку як загальнодержавного, так і регіонального управління земельними ресурсами стало створення в незалежній Україні спеціально уповноваженого державного органу із земельних ресурсів – Держкомзему України, а також прийняття останньої редакції Земельного кодексу України, Законів України "Про землеустрій", "Охорону земель" та ін. Це суттєво вплинуло на структуру і зміст управління в галузі використання й охорони земельних ресурсів у ринкових умовах. Землеустрій визнано основоположним механізмом управління земельними ресурсами в ринкових земельних відносинах. Відповідно до цього формуються нові принципи, рівні управління в галузі використання й охорони земель.

Література

1. Андрейцев В.І. Правові засади земельної реформи і приватизація земель в Україні : навч.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К. : Істина, 1999. – 320 с.
2. Євграфов О.Є. Розвиток системи управління земельними ресурсами в Україні / О.Є. Євграфов // Державні механізми управління природокористуванням. Серія "Державне управління" : зб. наук. праць. – 2008. – Т. 9. – Вип. 111. – С. 147–160.
3. Організаційно-правові засади розвитку аграрного і земельного ринків в Україні : монографія / кол. Авторів ; [за ред. В.І. Семчика]. – К. : Юридична думка, 2005. – 264 с.
4. Поважный С.Ф. Социально-эколого-экономический фактор в рациональном использовании земельных ресурсов / С.Ф. Поважный, О.И. Шапоренко // Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами. Серія "Державне управління" : зб. наук. праць. – Донецьк : ДонДУУ, 2004. – С. 3–16.
5. Управління земельними ресурсами : підручник / [за ред. В.В. Горлачука]. – [2-е вид., випр. і перероб.]. – Л. : Магнолія Плюс, СПДФО Піч В.М., 2006. – 444 с.

УДК 338.43

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Тягушева О.Г.
старший викладач Класичного приватного університету

Annotation

At the article certainly necessity of expansion of the off-budget financing of the system of education in Ukraine and basic principles of forming of the mixed system of financing. Certainly condition of expansion of single-sourcing of establishments of education with the necessity of bringing of changes for the legislatively-normative acts of Ukraine.

Анотація

У статті визначено необхідність розширення позабюджетного фінансування системи освіти в Україні та основні принципи формування змішаної системи фінансування. Визначено умови розширення меценацтва та цільового фінансування закладів освіти суб'єктами господарювання з необхідністю внесення змін до законодавчо-нормативних актів України.

Ключові слова

Фінансове забезпечення, система освіти, управління освітою, підготовка фахівців, соціальне замовлення.

І. Вступ

Доступ до освіти та її здобуття є ключовими чинниками нагромадження людського капіталу й економічного зростання регіону, країни.

У зв'язку з обмеженими можливостями бюджетного фінансування на вищих рівнях освіти зростання частки приватного фінансування є виправданим. Проте існує небезпека втрати рівних можливостей у сфері освіти. Розробка нової стратегії фінансування покликана підтримати баланс між цими двома позиціями.

У країнах, що розвиваються на рівні вищої освіти, приватні джерела фінансування відіграють більшу роль, ніж в економічно розвинутих, тоді як розширення масштабів вищої освіти має забезпечувати більшу рівність доступу, найчастіше натомість відбувається посилення механізмів виключення. Тому, згідно з висновками Світового банку, питання про рівний доступ до освіти є важливішим у країнах з високим рівнем соціальної диференціації. Це питання є особливо актуальним на рівні вищої освіти, де повне державне фінансування менш представлене. Обговоренню проблем фінансування закладів освіти та пошуку шляхів удосконалення механізму фінансового забезпечення розвитку освітньої системи в Україні присвячено праці багатьох вітчизняних науковців: І. Анищенка, Л. Добровольської, І. Каленюка, А. Криклія, Н. Шумара, В. Яновчика та ін. Проте проблема законодавчого регулювання залучення позабюджетних коштів у систему освіти України потребує подальшого наукового вивчення.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати напрями розвитку механізму фінансового забезпечення розвитку освітньої системи України на основі залучення позабюджетних коштів з метою забезпечення рівного доступу населення до здобуття необхідної освіти.

ІІІ. Результати

Необхідність бюджетного фінансування сфери освіти зумовлена, насамперед, властивостями освітніх послуг як суспільного блага, їх роллю в соціально-економічному розвитку країн [6]. Тому зниження обсягів фінансування освітніх установ загострює проблему рівності доступу до освіти.

Розширення масштабів освітньої системи супроводжується збільшенням потреб у ресурсах, тоді як уряди перестають справлятися із витратами, що зростають [2]. У країнах із стійкою сильною роллю держави в економіці переважає мережа державних освітніх закладів, а частка приватних коштів, що залучаються для фінансування освіти, відносно невелика. Так, у Німеччині переважна більшість освітніх установ належать державі. Навчання в них від школи до університету безкоштовне. Основним джерелом фінансування цієї мережі є кошти земель і муніципалітетів.

У Франції загальна освіта на всіх рівнях безкоштовна. Безкоштовною є також вища освіта, яку надають університети та вищі школи, що є в основному державними освітніми установами. Приватний сектор представлений переважно провінційними вищими інженерними школами, статус яких не дуже високий. Ці школи, як правило, фінансуються місцевими промисловими групами. При цьому приватні освітні заклади одержують істотну допомогу від державних органів влади.

У Швеції навчання в державних освітніх установах безкоштовне; вони утримуються й фінансуються державою та комунами. Характерною особливістю системи освіти Швеції є значна свобода освітніх установ у

витрачанні виділених ним коштів. Так, ВНЗ самі розподіляють свої фінансові ресурси за окремою освітньою програмою, а уряд лише у виняткових випадках детально визначає напрями цільового використання виділених їм бюджетних коштів.

У Великобританії навчання у вищих освітніх закладах для громадян Об'єднаного Королівства є безкоштовним. Основний обсяг фінансування здійснює держава шляхом видачі абітурієнту ваучерів (або грантів), хоча в структурі доходів окремих університетів може бути значною частка приватних пожертвувань. Наприклад, в Оксфордському університеті вони становлять більше ніж 2/3 усіх надходжень до бюджету. Останнім часом у Великобританії зростає довіра до ринкових механізмів: вітається конкурентна боротьба за фінансування цільових програм з навчання й здійснення досліджень, тому сьогодні доходи вищих навчальних закладів більшою мірою залежать від чисельності студентського контингенту й розподілу коштів за програмою. Університети змагаються в отриманні державних асигнувань і замовлень від приватних фірм на наукові розробки.

Більше ніж половина ВНЗ у США – це приватні навчальні заклади, проте в них навчається лише 21% від загальної кількості студентів. Вища освіта в США платна, причому в найпрестижніших приватних університетах і коледжах річна плата за навчання становить від 10 до 40 тис. дол. за рік, тоді як у державних університетах вона значно менша (наприклад, в університетах штату Індіана – лише 2 тис. дол. за рік). Висока вартість вищої освіти часто компенсується за рахунок державних і приватних програм допомоги студентам і аспірантам. Платність вищої освіти дуже ускладнює доступ до неї, і в США близько 80% абітурієнтів коледжу – вихідці з 20% найбільш багатих сімей країни.

Вирішення завдання забезпечення рівного доступу до здобуття вищої освіти здійснюється у світовому масштабі. Оскільки фінансування вищої освіти характеризується високою собівартістю освітніх послуг і тривалим терміном віддачі, усі уряди шукають способи активного залучення приватних коштів, розробляючи програми багатоканального фінансування ВНЗ.

Вивчення світових тенденцій у сфері фінансування вищої освіти засвідчує, що установи, які перебувають у власності держави, можуть отримувати користь за рахунок приватного сектора й платного набору студентів, а освітні установи в приватній власності можуть одержувати значні кошти від держави [1]. У результаті відбувається зближення моделей фінансування державних і недержавних освітніх установ. Надаючи потрібні послуги, приватний сектор досягає успіху так помітно, що спонукає до змін, які стосуються як самих програм, представлених у регіоні, так і їх структури, примушуючи державні освітні установи збільшувати обсяги підготовки на платній основі зі спеціальностей, що користуються високим попитом.

У країнах Європейського Союзу спостерігаються позитивні зрушення у сфері вузівського фінансування. Постійно вдосконалюється формула розподілу асигнувань по ВНЗ, зростає рівень їх фінансової самостійності щодо витрачання виділених ним коштів, збільшується частка надходжень за рахунок оплати за навчання. Крім того, дедалі вищою стає частка державного фінансування конкретних замовлень, у виконанні яких беруть участь ВНЗ, і частка надходжень від контрактів з працедавцями й комерційними організаціями. Якщо державні агентства управлятимуть соціальним ринком на основі купівлі в університетів і коледжів освітніх послуг, це підвищить економічну ефективність ВНЗ, при цьому для забезпечення мінімального рівня безпеки життєдіяльності ВНЗ необхідна їх державна підтримка, яка майже завжди здійснювалася прямою передачею ВНЗ фінансових коштів від уряду (колишній СРСР) або через проміжну, буферну організацію (Індія, Великобританія, Японія тощо) (див. рис.).

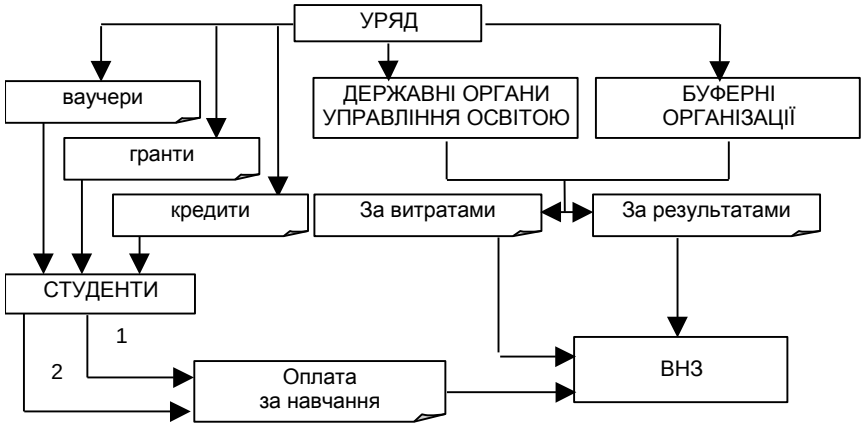


Рис. Схема фінансування системи вищої освіти.

При визначенні моделі фінансування існують два принципові підходи до ролі вищих навчальних закладів:

1) ВНЗ розглядаються як організації, що обслуговують інтереси суспільства і держави;

2) ВНЗ – комерційні підприємства, що надають послуги окремим особам (студентам), які, у свою чергу, використовують освіту з метою отримання додаткових доходів у перспективі.

При першому підході всі або більшу частину витрат на освіту бере на себе держава, при другому – студенти (стрілочки 1 і 2 на рис.).

Останній варіант в умовах ринкових відносин набуває дедалі більшого поширення, оскільки в цьому підході виявилися дві основні переваги:

- університети активніше реагують у навчальному процесі на потреби студентів;
- оскільки ресурси ВНЗ отримують в основному за рахунок коштів студентів, то розвивається конкурентна боротьба за студентів, і якість освіти підвищується.

Проте ринково орієнтований підхід практично не може бути застосований у країнах, де ринок праці нерозвинутий або деформований, і студенти не бачать прямої вигоди від інвестування коштів в освіту. Як показано на схемі, державні кошти можуть надходити до ВНЗ через студентів за допомогою грантів, ваучерів і позик, що однаковою мірою породжує конкуренцію між університетами. Тому "ринковий" підхід не є повною альтернативою "державному". Його радше потрібно розглядати як додатковий, допоміжний підхід.

Механізми прямого фінансування з боку держави дуже відрізняються в різних країнах. Виділення коштів відбувається за одним з трьох критеріїв (або їх поєднанням).

1. За централізованим фінансуванням "за результатами" аналізуються результати роботи системи вищої освіти. Зазвичай кошти виділяються університетам залежно від виконання плану випуску студентів і аспірантів. На практиці цей підхід виявився неприйнятним для країн, що розвиваються. Основною проблемою при цьому стала невідповідність рівня якості підготовки студентів необхідній кількості випускників. Якнайкращі результати здатне дати використання принципу "за результатами" в поєднанні з децентралізованим фінансуванням (досвід США). Проте це вимагає відповідного рівня розвитку ринкових відносин.

2. Фінансування вищих навчальних закладів може здійснюватися відповідно до їх витрат на навчання, тобто "за витратами". Найбільш популярні варіації цього методу пов'язані з різними нормативами й формулами, які множать кількість студентів на витрати з підготовки одного студента. Така система може виявитися не здатною надавати необхідні кошти університетам, не враховуючи, наприклад, зміну контингенту в процесі навчання. Проте якщо уряд встановлює процедуру прийому, то він, звичайно, може й встановити певну процедуру фінансування за принципом "на вході".

3. Більшість держав використовують "договірні" процедури фінансування. Договірне фінансування сприяє високому рівню контролю уряду за системою вищої освіти в цілому, а також за окремими ВНЗ.

Аналіз досвіду 35 країн, здійснений Світовим банком, засвідчив, що в більшості країн, які розвиваються, і в деяких розвинутих країнах фінансування відбувається саме на договірній основі (Бразилія, Аргентина, Греція, Індія, Італія тощо). Набагато менша кількість країн використовує фінансування "за витратами". Це розвинуті промислові країни й деякі країни Азії та Африки, що розвиваються (Канада, Китай, Великобританія, Франція, Японія, Нігерія, Норвегія, Швеція). Дуже мало країн використовує підхід "за результатами" (Данія, Фінляндія, Ізраїль, Голландія). Методом передачі коштів "через студентів" фінансуються тільки ВНЗ Чилі.

Вищі навчальні заклади функціонують в економіко-правовому середовищі, яке багато в чому впливає на ефективність механізму виділення коштів. Іншими словами, ефективність моделі фінансування залежить від ряду аспектів відносин держави й навчального закладу.

Основна проблема управління університетами в більшості країн, що розвиваються, пов'язана з тим, що швидке розширення мережі університетів не супроводжується адекватним збільшенням фінансування. Цей дисбаланс визначається трьома базовими політичними обмеженнями, які перешкоджають університетам працювати ефективно: 1) політика прийому; 2) заборона пошуку альтернативних джерел фінансування; 3) обмеження щодо розпорядження фондами. Розглянемо ці питання докладніше.

Найбільш фундаментальною зміною в структурі вищої освіти в усьому світі є демократизація умов прийому у вищі навчальні заклади. Швидке розширення мережі початкових і середніх навчальних закладів, зростання потреби у кваліфікованій робочій силі, а також імідж вищої освіти як прямого шляху до особистісного процвітання привели до значного розширення мережі вищих навчальних закладів. У 1960–1987 рр. кількість ВНЗ у відсталих країнах зросла у чотири рази, у країнах із середнім рівнем розвитку – у десять разів, у країнах з високим рівнем розвитку – у дев'ять разів.

Збільшення потоку студентів спричинило серйозні фінансові наслідки для не готових

до цього країн. Коли вища освіта була прерогативою еліти, держава могла легко повністю оплачувати потреби вищої освіти, але швидке зростання прийому в університети не супроводжувалося адекватним зростанням фінансування, особливо в економічно нестійкі 1980-ті рр. Ця фінансова проблема майже напевно посилюватиметься й у майбутньому.

Принциповою причиною цього є не критерії, за якими держава передає фонди університетам, а політичне середовище, у якому існують вищі навчальні заклади. Політика, за якої збільшення тих, хто здобув середню освіту, призводить до збільшення обсягу вступу до ВНЗ за відсутності віддачі вкладених грошових коштів. Обмеження при виділенні додаткових державних фондів і обмеження на розпорядження власними грошовими коштами ВНЗ ускладнюють цю проблему. Ці обмеження мають два важливі наслідки. По-перше, університети не зацікавлені в підвищенні ефективності своєї роботи, оскільки вони не можуть ефективно перерозподіляти свої ресурси. По-друге, при цьому університети дуже відстають від запитів практики, оскільки для "перекачування" грошей з однієї програми в іншу обов'язково потрібен державний дозвіл.

Звідси випливає висновок, що менша фінансова залежність пов'язана з менш жорстким контролем за надходженням і внутрішнім розподілом ресурсів. Таким чином, фінансова диверсифікація є важливою мірою забезпечення автономії університетів. ВНЗ з найменш жорсткими обмеженнями (приватні ВНЗ у Великобританії, Японії, Чилі) застосовують фінансування "за результатом", використовуючи при цьому ваучерне фінансування.

Проте, ліквідовуючи систему обмежень, держава тим самим втратить можливість стежити за тим, щоб ресурси були використані ефективно. Тільки шляхом внесення змін у механізми й критерії фінансування держава може перевірити ефективність різних методів, які надають ВНЗ автономії при прийнятті рішень.

В умовах сучасної економічної кризи державний бюджет України не в змозі адекватно забезпечувати зростання бюджетного прийому студентів: розвиток вищої школи пішов екстенсивним шляхом розвитку і без вживання відповідних заходів щодо нових підходів до організації навчального процесу загроза втрати якості підготовки фахівців стала реальною для багатьох ВНЗ.

Подальше розширення системи вищої освіти постійно вимагатиме нових ресурсів. Можна припустити, що при зростанні абсолютної частки державного фінансування його відносна частка зменшуватиметься за рахунок приватних джерел.

У зв'язку із цим політика держави має бути спрямована на вирішення комплексу інституційних проблем у сфері вищої професійної освіти. Серед них, наприклад: збільшення інвестицій у сферу професійної освіти, насамперед, за рахунок працедавців; підтримка й участь у цьому процесі населення; формування недержавного сектора у сфері освітніх послуг; раціональний розподіл інвестицій між різними напрямами професійної освіти; радикальне вдосконалення національної системи освітніх стандартів і контроль за їх виконанням для забезпечення єдності вимог до якості вищої освіти; формування регульованого ринку освітніх послуг на основі нормативного бюджетного фінансування освітніх установ у розрахунку на одного студента; стимулювання зростання попиту населення на освітні послуги за допомогою податкових пільг і системи освітнього кредиту.

Для реалізації цих напрямів держава покликана створити внутрішні умови функціонування навчальних закладів, що сприяють залученню й закріпленню в системі освіти кваліфікованих фахівців, здатних на високому рівні здійснювати навчальний процес, проводити наукові дослідження, освоювати нові технології й інформаційні системи.

Необхідне також створення зовнішніх умов функціонування системи освіти, які сприяли б забезпеченню високого рівня доступності професійної освіти; ефективному використанню ресурсів, що виділяються системі освіти, зокрема шляхом їх спрямування, у першу чергу, на підготовку затребуваних економікою фахівців; раціоналізації пропорцій у підготовці фахівців для економіки.

Основна проблема функціонування системи професійної освіти сьогодні – невідповідність кількості й професійної структури випускників системи вимогам ринку праці [1]. Ця невідповідність відбувається з двох причин: недостатній рівень підготовки студентів і структура підготовки, що залишилася у спадок з радянського періоду. Якщо процес адаптації ВНЗ до вимог ринку праці може і повинен регулюватися ринком, то структурна перебудова системи вищої освіти вимагає активного державного втручання.

Для забезпечення регіонів потрібними їм фахівцями з погляду держави необхідне розмежування повноважень і відповідальності між державними органами влади, органами державної влади регіонів України та органами місцевого самоврядування. У зв'язку із цим однією з концептуальних складових реформи освіти є регіоналізація освіти в Україні шляхом створення багатоукладного освітнього простору, формування нових регіональних систем освіти як нових суб'єктів освітнього простору України.

Метою державної політики у сфері вищої освіти має бути селективна підтримка, тобто фінансування в першу чергу тих освітніх установ, які готують затребуваних фахівців. А це, у свою чергу, ставить завдання прогнозування попиту на ринку праці.

Роль позабюджетних джерел фінансування в діяльності навчальних закладів, особливо середньої й вищої професійної освіти, посилюється із зростанням витрат населення на отримання післяшкільної освіти, з необхідністю підвищення кваліфікації, перепідготовки та додаткової підготовки кадрів відповідно до структури попиту на ринку праці й платоспроможністю громадян і працедавців у реалізації цього напряму позабюджетної діяльності.

Розвиток спонсорських зв'язків, пошук меценатів, інших подібних джерел залучення позабюджетних коштів у навчальні заклади в Україні серйозно стримується податковою політикою, що реалізує в основному фіскальні функції, а також фінансовою неспроможністю значної частини підприємницьких структур і низьким рівнем добробуту населення країни.

Розглядаючи спонсорство з боку підприємницьких структур, зазначимо, що сьогодні немає фінансових стимулів до здійснення спонсорських акцій. Відповідно до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств", розміри пільгової добродійної допомоги становлять до 10% оподатковуваного прибутку попереднього звітного періоду, здійснювані пожертви понад цей норматив провадяться за рахунок чистого прибутку.

Для спонсорів неприбуткових установ – фізичних осіб – надані пільги у вигляді соціальних податкових вирахувань, розміри яких відповідають фактично здійсненим витратам, але не повинні перевищувати 5% доходів звітного року. Проте в умовах загальної бідності навряд чи ці податкові заохочення сприятимуть підвищенню інтересу й мотивації населення до добродійної діяльності до установ освіти.

Із зарубіжної практики відомо, що в багатьох країнах корпоративні структури обкладаються особливими видами податків, що мають цільовий характер, і надходження від них використовуються на цілі освіти.

Основою юридичних відносин підприємств і ВНЗ щодо підготовки й перепідготовки співробітників є договір з освітньою установою, що має державну ліцензію та видає дипломи (сертифікати) державного зразка. Відповідно до чинного податкового законодавства, витрати підприємств на підготовку й перепідготовку кадрів включаються до валових витрат у розмірі до 3% фонду оплати праці звітного періоду, що дає можливість зменшувати базу оподаткування з прибутку підприємства.

Для включення в собівартість (відповідно до нормативів) витрат на навчання співробітників підприємству необхідно мати перспективний і річний план підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації співробітників за посадами згідно з штатним розписом, спеціальністю та напрямами навчання, що мають відповідати кваліфікаційним вимогам до співробітників, які посідають певні посади. Перевищення фактичної суми оплати навчання над нормованою величиною фінансується за рахунок чистого прибутку, що залишається в розпорядженні підприємства. При цьому слід зазначити, що економічну базу, яка давала б змогу здійснювати ці витрати, має обмежена кількість підприємств.

Тому в практиці позабюджетної діяльності ВНЗ, в основному через відсутність у підприємств вільних грошових коштів і недосконалості податкового законодавства, поки не набули достатнього розвитку такі напрями, як підготовка й перепідготовка працівників через систему підвищення кваліфікації та надання другої вищої освіти.

Перспективність цих напрямів очевидна, оскільки розвиток сучасного суспільства зумовлює необхідність постійної зміни видів діяльності й освоєння нових сфер і способів виробництва.

У перспективі розвиток інституційної форми оплати вищої освіти визначатиметься такими чинниками:

- необхідністю вирішення завдань із соціального захисту й підтримки окремих соціальних верств населення;
- повноцінним ринковим замовленням на підготовку кадрів, яке, найімовірніше, формуватиметься новими корпоративними комерційними структурами, виходячи з їх потреб і ціни підготовки фахівців.

Практика виняткового фінансування діяльності недержавних ВНЗ, що склалася, за рахунок оплати з боку домашніх господарств, суттєво стримує перспективи розвитку конкурентоспроможної системи вищої освіти, обмежуючи капітальні вкладення в цій сфері.

Спонсорська підтримка освіти завжди вважалася у світі ознакою респектабельності, солідності, гарного смаку. Щоб пожертвування державним і приватним ВНЗ, а також добродійним організаціям, які спрямовують частину коштів на потреби освіти, стали регулярними, слід створити комплекс умов.

Перша умова – звільнити добродійні внески від податків. Коли введені вагомі податкові пільги, виходить, що, жертвуючи кошти на підготовку фахівців, на наукові дослідження, окремі люди або організації беруть гроші не стільки з власної кишені, скільки з податку до бюджету. Проте спрямовують вони їх у ті інститути, які вважають

кращими. Тим самим майбутнє системи освіти починають визначати не чиновники, що розподіляють бюджетні кошти, а громадяни – споживачі освітніх послуг. Держава в цілому виграє за рахунок підвищення якості освіти й підготовки фахівців. До того ж створюється поживне середовище для розвитку духу меценатства.

Друга умова – меценати-засновники можуть проконтролювати, куди конкретно витрачаються кошти, що виділяються ними. Зарубіжний досвід засвідчив, що для цього добре підходить така організаційно-правова форма, як добродійний фонд (недержавна некомерційна організація). У формі фонду може створюватися як добродійна організація, що спрямовує одержані кошти на потреби освіти (у Великобританії на науку і освіту витрачається до 45% усіх пожертвувань добродійних фондів, у Японії – 40%), так і сам навчальний заклад (у США багато університетів мають статус фонду).

Щоб уникнути використання коштів на нестатутні цілі й особистісне збагачення засновників, важливо, щоб рішення приймалися не одноосібно керівництвом фонду, а наглядовою радою, що складається з представників педагогічної громадськості, батьківських комітетів, місцевих органів влади. Не менш актуальним є забезпечення прозорості діяльності таких фондів, вони мають публікувати звіти про виконання своїх бюджетів у місцевих засобах масової інформації.

Важливою умовою активізації створення й роботи таких фондів є державне стимулювання та підтримка добродійної діяльності як на державному, так і регіональному рівнях. Сучасні вітчизняні меценати займаються добродійністю настільки, наскільки вона є ефективними інвестиціями.

IV. Висновки

Розглянуті варіанти дають можливість зробити висновок про необхідність участі держави в системі позабюджетного фінансування освіти. Способи участі можуть бути різними: від надання державних гарантій, ресурсного забезпечення до формування сприятливого податкового механізму.

Можна очікувати, що в перспективі в Україні почне здійснюватися багатоканальне фінансування освіти, при цьому багаторівневе фінансування – за "витратним" методом, позабюджетне фінансування – "за результатами". У позабюджетному фінансуванні переважатиме частка недержавного, що включає кошти різних фондів, меншу частку займатимуть кошти домогосподарств. Відбудеться децентралізація освітньої системи з підвищенням автономії ВНЗ, більш чітка регіоналізація з тенденцією до об'єднання в університетські округи.

Література

1. Александров В. Освітня послуга: суть та моделі якості / В. Александров // Освіта і управління. – 2006. – Т. 9. – № 1. – С. 156–164.
2. Анищенко І. В. Освітня складова державного механізму сприяння формуванню конкурентноздатного трудового потенціалу / І.В. Анищенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2006. – № 3. – С. 27–32.
3. Добровольська Л.М. Деякі аспекти державного фінансування вищої освіти / Л.М. Добровольська // Фінанси України. – 2003. – № 8. – С. 50–54.
4. Каленюк І. Проблеми та механізми фінансового регулювання освіти в сучасних умовах / І. Каленюк // Вища школа. – 2002. – № 4–5. – С. 82–90.
5. Криклій А.С. Шляхи удосконалення фінансово-кредитного механізму освіти у контексті Болонського процесу / А.С. Криклій // Економіка та держава. – 2005. – № 9. – С. 77–80.
6. Шумар Н.Л. Фінансове регулювання розвитку освіти у зарубіжних країнах / Н.Л. Шумар // Економіка та держава. – 2007. – № 9. – С. 85–87.
7. Яновчик В.О. Напрями розвитку фінансового механізму у сфері вищої освіти / В.О. Яновчик, В.М. Гельман // Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво. – 2006. – № 2. – С. 291–297.

УДК 614.2

СИСТЕМОТВОРЧИЙ ПІДХІД ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ ДО ПРОБЛЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я

Шипко А.Ф.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Health determinants according to their functional influence to individual level of health are analyzed. System formation approach of Dnipropetrovsk Regional Council according to maintenance of the territorial community's inhabitants strategy improving construction problem is considered.

Анотація

У статті проаналізовано детермінанти здоров'я щодо їх функціонального впливу на стан здоров'я індивіда; розглянуто проблему побудови системотворчого підходу Дніпропетровської обласної ради щодо вдосконалення стратегії збереження здоров'я жителів територіальної громади.

Ключові слова

Стан здоров'я населення, здоров'яруйнівні, здоров'явідновлювальні та здоров'язміцнювальні детермінанти, стратегія здоров'язберігаючої діяльності обласної ради.

І. Вступ

Наприкінці ХХ ст. лідери світової науки зарахували проблему здоров'я до кола глобальних проблем, вирішення яких зумовлює факт подальшого існування людства як біологічного виду на планеті Земля. В Україні протягом останніх років склалася така ситуація, коли за відсутності усталеної системи соціальних норм, послаблення виховного впливу соціальних інститутів на особистість та зростання негативних тенденцій у її поведінці загострилася проблема девіацій у суспільстві. Одним із шляхів соціальної профілактики цих негараздів має стати популяризація здорового способу життя, адже поняття "здоров'я" невід'ємно пов'язано з поняттям "здоровий спосіб життя" як сценарій життєдіяльності, спрямованої на збереження та покращення здоров'я.

Глобальне значення та актуальність проблеми викликали необхідність ґрунтовних досліджень феномену здоров'я людини і його складників, пошуку шляхів позитивного впливу на формування здорового способу життя.

Здоров'я як філософську, соціально-психологічну й гуманітарну проблему самоорганізації людини досліджували такі автори, як: В.М. Дімов, Д.І. Дубровський, В.Д. Жирнов, Р.С. Карпінська, І.К. Лісєєв, С.А. Нікольський, В.М. Розін, Б.Г. Юдін та ін. Вплив екологічних деформацій на здоров'я людини аналізують Н.А. Агаджанян, І.А. Крилова, Б.Г. Кузнецов, Т. Кун, Ю.П. Лісицин, Р. Парк, Н. Стефанов, В.С. Степін та ін. В Україні різні аспекти популяційного здоров'я та його охорони висвітлено в працях Є.Г. Гончарука, В.Ф. Москаленка, А.Ю. Романенка, Ю.І. Кундієва, А.М. Сердюка, Ю.В. Вороненка, Б.П. Криштопи, В.М. Пономаренка, В.М. Лехан, Н.О. Сайдакової, І.М. Солоненка, А.М. Нагорної, І.П. Смирнової та ін. Проте вважати цю проблему вирішеною остаточно не можна.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є аналіз детермінант здоров'я з погляду їх функціонального впливу на стан здоров'я людини.

Об'єкт дослідження – здоров'я населення.

Предмет дослідження – здоров'язберігаюча діяльність обласної ради.

ІІІ. Результати

Стан здоров'я людини залежить не тільки від можливостей системи охорони здоров'я в цілому, а й від її власних зусиль. Соціальне та психологічне здоров'я людини забезпечується її вмінням організувати здоров'язберігаюче життєве середовище, а саме розумний розподіл праці й відпочинку, необхідне фізичне навантаження, тренування, обмеження в їжі, загартування, встановлення гармонійних відносин з оточуючими. Таким чином, спосіб життя охоплює всі сфери суспільства: працю та побут, громадське життя й культуру, поведінку (стиль життя) людей та їх духовні цінності. Тобто поведінка, або стиль життя, є одним з найважливіших елементів способу життя в цілому, який не може не впливати на здоров'я окремої особи або на здоров'я тих чи інших соціальних груп населення. Складові ЗСЖ містять різноманітні елементи, що стосуються всіх сфер здоров'я – фізичної, психічної, соціальної й духовної, а результатом сформованості здорового способу життя є культура здоров'я як інтегративна якість особистості та показник вихованості, що забезпечує певний рівень знань, умінь і навичок формування, відтворення та зміцнення здоров'я й характеризується високим рівнем культури поведінки стосовно власного здоров'я та здоров'я оточуючих.

Поліпшення економічних умов існування людини, людиноцентристська спрямованість державної політики, безумовно, призведе до поширення самозбережувальної – "вітальної" – поведінки та здорового способу життя серед населення України. Щоб дотримуватися здорового способу життя й свідомо реалізовувати програму самозбережувальної поведінки, необхідно уникати несприятливих умов життєдіяльності, деструктивних стосунків у сім'ї та в робочому (навчальному) колективі; не допускати фізичного, морального й психічного перевантаження; займатися спортом; організовувати відпочинок; позбавлятися шкідливих звичок (перш за все, зловживання алкоголем, наркотичними речовинами, тютюнопалінням). Тому детермінуючі чинники здоров'я можна поділити за їх функціональним впливом: здоров'яруйнівні; здоров'явідновлювальні; здоров'язміцнювальні.

До *здоров'яруйнівних* чинників слід віднести умови або процеси, спрямовані на ослаблення і/або знищення проявів життя, здоров'я й діяльності людини. Серед наведених показників здоров'я такими чинниками виступають усі ті, що призводять до погіршення стану популяційного здоров'я. Це і неякісне медичне обслуговування, і ускладнена спадковість, й антропогенні фактори, й асанологічні ризики, зумовлені способом життя. Треба зазначити, що останнім часом суспільство починає звертати увагу на про-

блеми профілактики цих ризиків й усунення здоров'яруйнівних факторів: їх забороняють до вживання або регламентують їх надходження в навколишнє середовище. При цьому в міжнародному співтоваристві рішення про рівень регламентації приймається згідно з Концепцією "Користь-шкода", тобто порівнюється користь, яку матиме суспільство від застосування чинника, із завданою довкіллю та здоров'ю шкодою. При цьому визначається розмір шкоди, так званий прийнятний допустимий ризик, те, чим людство нехтує, отримуючи користь від того, що впроваджує. Крім того, з'являється соціальна реклама, спрямована на боротьбу з палінням, наркоманією, поширенням ВІЛ/СНІДу, все частіше в ЗМІ розповідається про способи убезпечення себе та своєї родини від недоброякісних продуктів харчування, товарів легкої промисловості тощо. Проте не можна сказати, що ці зусилля здатні суттєво вирішити проблему. Потрібні масштабні, довгострокові й фінансово витратні зусилля держави та громадськості, які будуть охоплювати не тільки сферу офіційної медицини, а й сфери освіти, культури, виховання, соціальної допомоги тощо.

Здоров'явідновлювальні чинники являють собою систему організаційних заходів лікувально-профілактичного спрямування, які сприяють поновленню стану здоров'я або переходу до кращого стану функціонування органів і систем людини. До таких заходів слід зарахувати, перш за все, медичну допомогу населенню, оскільки саме вона володіє необхідними науковими, організаційними, технологічними, кадровими ресурсами, які здатні виконати завдання відновлення здоров'я конкретної особистості.

Однак, на думку автора, до визначення здоров'явідновлювальних детермінант слід підходити досить виважено, прораховуючи співвідношення користі, що очікується від чинника, з можливістю заподіяння шкоди. Так, у побутових уявленнях населення до здоров'явідновлювальних детермінант належить діяльність екстрасенсів, знахарів, мануальних терапевтів, інших "нетрадиційних медиків". Причому їх конкуренція в наданні лікувально-профілактичної допомоги населенню може бути досить відчутною. Більше того, можливості народної й нетрадиційної медицини у відновленні здоров'я людини визнані офіційною системою охорони здоров'я. Проте межею, яка відокремить відновлювальний вплив цього сектора медицини від здоров'яруйнування силами малодосвідчених фахівців, має стати нормативно-правове врегулювання їх діяльності, експертна оцінка якості надання медичних послуг шляхом сертифікації й стандартизації діяльності як окремих фахівців, так і організацій, закладів. З боку ж населення необхідно в рамках самозбережувальної поведінки формувати усвідомлення цієї диференціації.

До здоров'язміцнювальних чинників належить система заходів, що спрямована на підтримання або підвищення рівня здоров'я людини. В усталеному розумінні сюди можна зарахувати фізкультурні, профілактичні, рекреаційні заклади й організації. Однак у більш широкому розумінні здоров'я, яке включає психічний, духовний і соціальний компоненти, до таких заходів можуть бути віднесені всі, що спрямовані на покращення умов життя людини, досягнення нею особистісної гармонії, підвищення її духовного рівня. Тому ця система заходів пов'язана з розвитком людини задля її блага та її власними силами, творчим пошуком і максимальною реалізацією людського потенціалу.

Треба зазначити, що стосовно цих чинників теж існують певні проблеми. Останнім часом засоби масової інформації, шоубізнес, приватні фізкультурно-оздоровчі заклади нав'язливо формують у масовій свідомості певну "моду" на схуднення. І хоча формування культури правильного, здорового харчування, орієнтування населення на заняття фізкультурою та спортом несуть у собі позитивний здоров'язміцнювальний потенціал, надмірне захоплення цією модою здатне суттєво підірвати здоров'я населення. Тривалі дієти (часто без консультацій спеціаліста), значні фізичні навантаження чи навіть просто ігнорування індивідуальних особливостей людини в цьому процесі можуть викликати захворювання шлунково-кишкового тракту, імунної та ендокринної систем, психоневрологічні розлади тощо. І ця проблема теж створює значне поле для просвітницької діяльності серед населення.

Врахування всіх видів чинників, протекція здоров'явідновлювальних і здоров'язміцнювальних факторів разом з усуненням здоров'яруйнівних дає змогу створити як для кожної окремої людини, так і для населення в цілому здоров'яощадне середовище, яке разом із зусиллями з формування самозбережувальної свідомості дасть змогу значно покращити стан здоров'я як кожного окремого індивіда, так і популяції, і суспільства (хоча треба зазначити, що практично всі чинники можуть бути визначені лише суб'єктивно, і це суттєво погіршує можливості їх оцінки й відстеження).

Тому перед Дніпропетровською обласною радою постала актуальна проблема поліпшення здоров'я населення області та реформування сфери медичної допомоги відповідно до вимог сьогодення. Необхідно здійснити перехід від традиційного сприйняття системи охорони здоров'я як суто соціальної галузі до комплексної соціально-економічної галузі, поле діяльності якої поширюється на всі сфери життя регіону, і,

відповідно, її діяльність має стати системною, інтегрованою, тобто органічно поєднуватися з усіма іншими сферами.

Таке органічне, системне поєднання має забезпечуватися міжгалузевими взаємозв'язками, які не можуть розвиватися в межах традиційних технологій управління. Як зазначає О.І. Мартинюк, основні засади державної політики та стратегій, що передбачають необхідність упровадження нової управлінської технології на основі міжсекторального підходу, базуються на документах Оттавської Хартії, проголошеної на першій міжнародній конференції з поліпшення здоров'я (Канада, 1986). Це складний процес, який має базуватися на таких положеннях:

- міжгалузева взаємодія та проведення громадських заходів мають враховувати місцеві умови й забезпечувати участь населення, вони мають об'єднувати програми між організаціями, діяльність яких спрямована на вирішення конкретної проблеми;
- для підтримки міжгалузевої взаємодії необхідне розуміння та відданість медичних працівників, мотивацією для них має бути збереження здоров'я населення;
- необхідне забезпечення взаємодії місцевих неурядових структур при прийнятті політичних рішень;
- необхідна чітка вертикальна координація на всіх державних рівнях; ефективне залучення до вищого координаційного органу представників нижчих рівнів [3].

Виходячи із цих базових положень, ми формуємо здоров'яощадну діяльність Дніпропетровської обласної ради. На сьогодні в Дніпропетровській обласній раді працює 15 постійних комісій. Базовою комісією для комплексного вирішення питань охорони здоров'я населення, відстеження й поліпшення його стану є комісія з питань охорони здоров'я, дитинства та материнства. Проте інші комісії також мають у своєму розпорядженні здоров'яощадні ресурси. Вони приховані в збалансованому співвідношенні здоров'яруйнівних, здоров'явідновлювальних і здоров'язміцнювальних чинників. Оскільки діяльність кожної комісії спрямована, передусім, на забезпечення стабільного та ефективного існування того чи іншого сектора суспільного життя, то й контроль чинників стосується частіше за все усунення й зменшення шкідливого впливу здоров'яруйнівних факторів.

Ми можемо запропонувати таку *модель здоров'яощадної стратегії* Дніпропетровської обласної ради.

Пріоритетним напрямом у здоров'язберігаючій стратегії обласної ради має бути формування адекватного статусу цінності здоров'я в масовій та елітарній свідомості населення області (в цілому й в окремих соціальних груп), причому цінності реальної, а не декларативної. Для цього слід усвідомити, перш за все, мотиви (за рахунок глибоких досліджень), чому людина, маючи знання про шкоду для здоров'я того чи іншого чинника (зокрема, алкоголю, тютюнопаління, наркотиків, гіподинамії, переїдання тощо), все одно продовжує використовувати його у своїй життєдіяльності. Адже здоров'я досягається шляхом складних і постійно активних зусиль як самого індивіда, так і тих систем суспільства й держави, які беруть участь у процесі життєзабезпечення.

З метою підвищення резистентності населення захворюванням, зміцнення імунної системи спеціалісти вважають найбільш доцільним проведення просвітницької роботи, яка дає змогу формувати з раннього віку усвідомлену потребу особистості в здоровому способі життя й самозбережувальну поведінку. Влада асоціюється у свідомості населення з примусовими методами проведення просвітницької роботи, але провідним способом такої роботи має бути інформаційна кампанія, у тому числі за підтримки різних недержавних організацій (асоціацій, громадських об'єднань, угруповань тощо). Така просвітницька робота має спиратися на досить глибоке розуміння місця цінності здоров'я в загальній культурі цінностей соціальних груп і окремих індивідів.

Без корекції аксіологічної складової в масовій і елітарній свідомості всі інші заходи щодо поліпшення стану здоров'я населення будуть половинчастими. Треба враховувати, що в ієрархії цінностей кожної людини існує постійний конфлікт цінностей благополучного життя й цінностей здоров'я (іноді говорять, що те, що нам подобається, завжди виявляється шкідливим). І завдання кожної людини полягає не в тому, щоб відмовитись від благ життя й цивілізації в тому числі, а в тому, щоб навчитись знаходити адекватний компроміс між ними та здоров'ям. Таким чином, здійснюється певний контроль за суб'єктивними здоров'яруйнівними факторами, які залежать від способу життя людини і її соціальної групи. І цей контроль має бути первинним. Проте суб'єктивні фактори, які є руйнівними для здоров'я, тісно пов'язані з об'єктивними, які є наслідком екологічних, антропогенних проблем. Вони стосуються фізичних параметрів навколишнього середовища. Із цим пов'язаний другий напрям здоров'язберігаючої стратегії обласної ради. Це санологічна спрямованість діяльності постійних комісій обласної ради, яка передбачає, що наріжним каменем публічного управління має стати постійне піклування про стан здоров'я населення, що дасть змогу значно підвищити в суспільній свідомості цінність модусу здоров'я.

Ми можемо запропонувати орієнтовні напрями санологічної спрямованості діяльності постійних комісій Дніпропетровської обласної ради (див. табл.).

Таблиця

Орієнтовні напрями санологічної спрямованості діяльності постійних комісій Дніпропетровської обласної ради

Постійна комісія	Здоров'яруйнівні / здоров'язміцнювальні фактори в її діяльності / регулятивні інструменти
Комісія з питань соціально-економічного розвитку області, бюджету і фінансів	- недостатнє фінансування сфери охорони здоров'я, фінансування соціальних програм за залишковим принципом; - залучення позабюджетних коштів для фінансування цільових здоров'язберігаючих програм; - пріоритетне фінансування соціальної сфери
Комісія з питань базових галузей економіки, соціальної політики і праці	- недостатня увага до питань здоров'язбереження; - наявність соціальних важелів впливу на формування самозбережувальної поведінки; - стимулювання самозбережувальної поведінки (в т. ч. за рахунок надання пільг на робочих місцях, переваг у користуванні профспілковими коштами, доплат тощо)
Комісія з питань будівництва, транспорту, зв'язку та благоустрою	- значна кількість антропогенних чинників, забруднення атмосфери вихлопними газами, земель і водойм – відходами будівництва, асфальтове покриття доріг; - можливість озеленення територій, створення садово-паркових зон, соціально-побутових умов життя населення, покращання інфраструктури; - використання новітніх, екологічних технологій будівництва, перехід на більш екологічно чисті види палива, контроль за технічним станом транспорту (у т. ч. його оновлення), розвантаження доріг в "години пік", перегляд функціонування міського транспорту
Комісія з питань комунальної власності, житлово-комунального господарства	- несвоєчасне вивезення сміття; - озеленення селищ і міст, утилізація побутових відходів; - придбання й оренда для лікувально-профілактичних і інших медичних закладів приміщень підвищеної комфортності, своєчасне вивезення сміття (за стабільним графіком) і створення сміттєзбірників із залученням передового технологічного досвіду розвинутих країн
Комісія з питань науки, освіти, сім'ї та молоді	- формальне ставлення до виховання в молодого покоління цінності здоров'я і самозбережувальної поведінки, недостатнє використання можливостей науки для дослідження індикативних показників здоров'я, у тому числі суб'єктивних факторів здоров'я; - механізми соціалізації молодого покоління, формування здорового способу життя молоді, впливу на інститут сім'ї; - стимулювання зацікавленості працівників освіти у формуванні здорового способу життя молодого покоління, проведення конкурсів здоров'яформувальної спрямованості серед молоді, надання грантів для науковців з метою дослідження і розробки проектів в галузі охорони здоров'я
Комісія з питань агропромислового комплексу, землекористування та соціального розвитку села	- надмірна хімізація продукції агропромислового виробництва, забруднення (у т. ч. надмірна мінералізація) і виснаження земель, ризик алкоголізації в когорті сільських працівників; - можливості "зеленого туризму"; - введення стандартів якості для сільськогосподарської продукції, маркування, сприяння реалізації екологічно чистої продукції АПК
Комісія з питань забезпечення правоохоронної діяльності	- криміногенна ситуація, яка призводить до збільшення кримінальних травм і смертей; - опосередкована пропаганда здорового способу життя; - залучення молоді і громадськості до підтримання порядку
Комісія з питань екології та енергозбереження	- погіршення екологічної ситуації, подорожчання енергоносіїв; - можливість контролю за дотриманням екологічного законодавства; - створення екологічно чистих зон, розробка та впровадження екологічно чистих енергоносіїв (у т. ч. за рахунок залучення науковців, раціоналізаторів тощо)
Комісія у справах ветеранів, інвалідів та дітей війни	- недостатня увага до стану здоров'я ветеранів, інвалідів, дітей війни; - можливість залучення на громадських засадах ветеранів тощо для пропагування здорового способу життя; - розширення та вдосконалення існуючої системи громадських зв'язків з метою пропаганди ЗСЖ
Комісія з питань використання природних ресурсів	- нераціональне природокористування; - можливість контролю за доцільністю й раціональністю використання природних ресурсів природокористувачами; - пропаганда раціонального природокористування, відстеження стану природних ресурсів та їх охорона
Комісія з питань регламенту, депутатської етики, діяльності рад та розвитку місцевого самоврядування	- недостатня увага до питань формування санологічного мислення, здоров'язберігаючої орієнтації в діяльності державних службовців і депутатів; - можливість впливу на формування суспільних цінностей (зокрема, цінності здоровя), які транслювалися б окремим соціальним групам і їх представникам; - впровадження в кадрову діяльність органів місцевого самоврядування питань і технологій формування здоров'язберігаючої свідомості та стратегій діяльності
Комісія з питань зв'язків з об'єднаннями громадян і засобами масової інформації	- слабкі зв'язки з фахівцями в галузі медичної просвіти, ліцензування друкованих ЗМІ, які сприяють поширенню самолікування, виникненню панічних настроїв у населення у зв'язку з окремими хворобами, недостатнє інформування з питань самозбережувальної поведінки; - можливість інформування і просвіти широких верств населення; - розробка і впровадження програми здоров'язберігаючої просвіти населення, залучення до просвітницької діяльності фахівців у галузі медицини, психології, соціології, соціальної роботи
Комісія з питань підприємництва, переробної промисловості, торговельного та побутового обслуговування	- неякісне забезпечення безпечності продуктів харчування, лікувальних засобів, недостатній рівень сервісних послуг, забруднення навколишнього середовища відходами переробної промисловості й товарними упаковками, які не утилізуються, недооцінювання шкідливого впливу слабоалкогольних напоїв; - можливість надання пріоритетів продукції здорового харчування і якісного побутового обслуговування; - маркування продукції залежно від її якості, регулювання цін на медичні послуги й лікувальні засоби, обмеження реклами здоров'яруйнівних факторів

Проте, як зазначає В. Кузьменко, навіть керівники найвищої ланки МОЗ визнають, що реформи у сфері охорони здоров'я значно ускладнені внаслідок низького професійного рівня підготовки керівників і спеціалістів з управління [2]. Кожен чиновник при прийнятті рішення повинен вміти прораховувати його здоров'яруйнівний ризик, але такою компетенцією володіє лише незначна частка фахівців державної служби. Тому наступним кроком у здоров'язберігаючій стратегії Дніпропетровської обласної ради має стати створення експертної комісії, яка інтегрувала б та координувала діяльність усіх постійних комісій шляхом створення здоров'язберігаючих програм.

IV. Висновки

Таким чином, запропонована модель здоров'язберігаючої стратегії Дніпропетровської обласної ради висуває принаймні дві нагальні проблеми: по-перше, створення експертних комісій, які координували б питання здоров'язбереження; по-друге, формування здоров'язберігаючої компетенції державних службовців усіх рівнів місцевого самоврядування.

Література

1. Жаліло Л.І. Стратегія розвитку співпраці України і Європейського Союзу в галузі охорони суспільного здоров'я / Л.І. Жаліло, М.М. Білинська, О.І. Мартинюк та ін. // Зб. наук. пр. – К., 2005. – Вип. 15: Актуальні проблеми державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції. – С. 75–80.
2. Кузьменко В. Способи подолання кризи у сфері охорони здоров'я [Електронний ресурс] / В. Кузьменко // Персонал. – 2007. – № 9. – Режим доступу: http:// www.personal.in.ua/article.php?ida=584.
3. Мартинюк О. Міжгалузева взаємодія з охорони суспільного здоров'я на рівні місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. Мартинюк. – Режим доступу: http:/www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/galuz/05moirms.pdf.
4. Перетяка О. Регіональна охорона здоров'я: підходи до реорганізації управління медичною допомогою / О. Перетяка // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – С. 169–179.
5. Пухтинський М. Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України [Електронний ресурс] / М. Пухтинський, О. Власенко. – Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_2006_zbirnikdecentralizac_statta_pyh_vlasenko. doc.

УДК 351.77

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ РЕКРЕАЦІЇ

Яцук Н.В.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The concept of the state regulation of recreation sphere is analyzed and correlation of the concepts of "state regulation of recreation sphere", "regulation of recreation sphere" and "recreation management" is considered.

Анотація

У статті досліджено поняття державного регулювання рекреаційної сфери та розглянуто співвідношення понять "державне управління рекреаційною сферою", "регулювання рекреаційної сфери" й "менеджмент рекреації".

Ключові слова

Рекреаційна сфера, рекреаційний ринок послуг, державне управління, державне регулювання, менеджмент.

І. Вступ

Перший і головний фактор виробництва – робоча сила. Після віддачі значної порції праці робітник має відтворити робочу силу для наступного виконання трудової функції. У ширшому значенні проблема її відтворення пов'язана зі зміною поколінь робітників, коли наступні робітники, які більш обізнані щодо нових знарядь праці й мають кращі професійні якості, змінюють попереднє покоління працівників.

Виробництво – це завжди взаємодія трьох основних факторів: робочої сили, предмета праці та засобів праці, які мають відповідати одне одному. Технічно оновлене виробництво має отримати відповідно підготовленого працівника [9].

Це потребує не тільки постійного відтворення якостей контингенту населення, яке працює, а й зумовлює об'єктивну необхідність відтворювального процесу майбутнього покоління.

Складовою процесу відтворення та передумовою довготривалого економічного зростання є відновлення природних ресурсів і середовища перебування людини. Процес відтворення є основною умовою соціально-економічного розвитку держави, що доводить необхідність вивчення процесу державного регулювання відтворювальною

діяльністю ресурсно-трудової бази. Отже, рекреація (у перекладі з лат. recreato означає "відтворення") є необхідною умовою прогресивного розвитку економіки держави. Саме рекреація розкриває сучасний зміст вимог відтворювального процесу й призводить до руйнації існуючого до сьогодні стереотипу, що залишився у спадок від адміністративно-командної системи.

Більшість економічно розвинутих держав приділяє значну увагу регулюванню позаробочої діяльності своїх громадян, розвиваючи рекреаційну сферу і, таким чином, вкладаючи інвестиції в людину, у результаті чого отримують інноваційні дії, на які здатні їх працівники (виробнича сила), що позитивно впливає на економічний розвиток виробництва. Регулювання рекреаційної сфери приводить у відповідність усі складові виробництва: робочу силу, засоби виробництва та предмет праці.

Відтворювальний процес, що покладений на рекреаційну сферу й відображається в гарантованому праві на відпочинок та санаторно-курортне лікування, у сучасних умовах не зовсім відповідає двом складовим – предмету та засобам праці, про що свідчать такі тенденції:

1. За статистичними даними, відбулося зниження показника умовного здоров'я населення з 62,6% у 1990 р. до 26,1% у 2006 р. [7].

2. Скорочення та навіть зведення нанівець можливості працювати чоловікам та жінкам працездатного віку через швидкий технологічний розвиток, "третю промислову революцію" та ринкову економіку [10].

3. Загроза існуванню самої людини, що прихована в її біологічній еволюції як високоактивного організму, що швидко відновлює фізичний стан і проблематично психічний. Науково-технічна революція різко підвищила енергоозброєність людини у сфері виробництва, побуту, скоротила частку фізичних навантажень і різко збільшила частку інтелектуальних та емоційних. Рівновага енергетичного балансу на сьогодні також зведена нанівець, тому що в минулому столітті 94–99% трудових витрат здійснювались за рахунок м'язових зусиль людини в робочий час. Інтелектуалізація праці та збільшення психоемоційного навантаження сьогодні веде до нервового напруження, яке не тільки не може врівноважитися фізичними навантаженнями, а й має тенденцію до накопичення та вимагає активної психофізичної діяльності, яка досягається не вилученням з оточуючої обстановки, а її зміною, не ізоляцією від джерел інформації, а зміною характеру інформації, не емоційним та інтелектуальним спокоєм, а зміною вражень, оскільки цього потребують механізми центральної нервової системи.

4. При різкій зміні характеру витрат продуктивних сил характер відновлювальної діяльності не змінився – це фізичний спокій під час відпочинку та інтенсивне харчування, тобто реалізація відновлювальної форми життєдіяльності прямо протилежна дійсним потребам сучасної людини. Така тенденція зберігається та вже становить серйозну загрозу [5]. Все це порушує діалектичну єдність витратної та відновлювальної життєдіяльності людини, яка при зміні характеру витрат потребує зміни в характері відновлювальної форми людської життєдіяльності, а також при збільшенні інтенсивності праці автоматично потребує збільшення інтенсивності відновлення, що є запорукою розвитку продуктивних сил людини. Без примноження виробничих сил людини, що є ресурсно-трудовою базою, прогрес неможливий.

Людський організм є саморегулювальною системою, яка орієнтована на відновлення порушених функцій і підтримку тривалості життя. Енергія людського організму – величезна, а тіло є системою, що самозцілюється. Проте сам організм може відновитися тільки за умови, що людина організує для себе не тільки правильний режим роботи, сну, харчування, а й відпочинку та щоденної фізичної активності в розумному обсязі [12].

Отже, існує проблема невідповідності між засобами та предметом праці, що постійно розвиваються, і недостатньою відповідністю якісних характеристик робочої сили, точніше, в їх відтворювальній діяльності, яка як складова виробничого прогресу є об'єктом управління держави. Таким чином, виникає нагальна потреба в дослідженні державного впливу на відтворювальну діяльність робочої сили засобами регулювання рекреаційної сфери. Це потребує об'єктивної необхідності розмежування таких термінів понятійно-категоріального апарату, як "державне управління рекреаційною сферою", "державне регулювання рекреаційною сферою" та "рекреаційний менеджмент".

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити поняття "державного регулювання рекреаційної сфери" та визначити співвідношення понять "державне управління рекреаційною сферою", "державне регулювання рекреаційної сфери" та "рекреаційний менеджмент".

III. Результати

При визначенні поняття "управління рекреаційною сферою" зазначимо, що більшість авторів не приділяє належної уваги тому, що рекреаційна сфера має у своєму складі два різні суб'єкти, які здійснюють рекреаційну діяльність: 1) індивід – група-суспільство"; 2) організатори рекреаційної діяльності. З одного боку, суб'єкт з потре-

бами в добовій, щотижневій, щоквартальній, щорічній рекреаційній діяльності і є споживачем, який формує попит, з іншого – суб'єкт, що задовольняє потреби, створює пропозицію через продукування відповідного товару. Обмін між суб'єктами здійснюється через рекреаційні послуги – продукт, який формує ринок рекреаційної сфери. Послуги створюються певною комбінацією галузей, які й утворюють рекреаційну сферу (рис. 1).

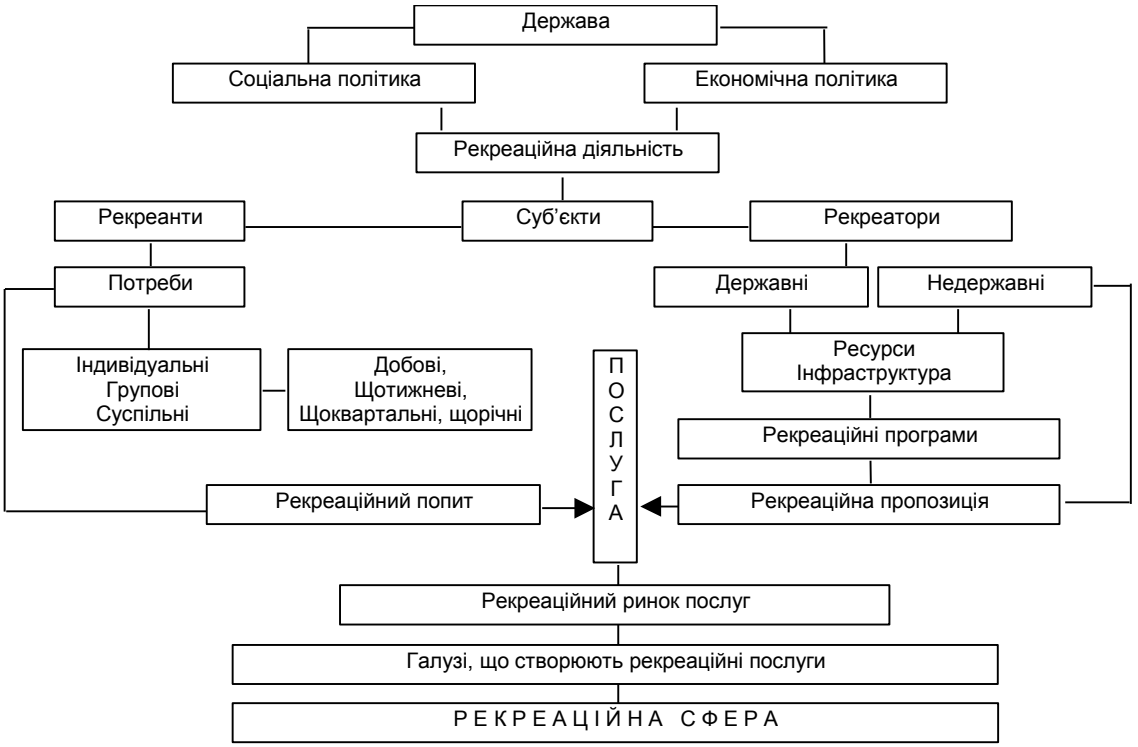


Рис. 1. Схема взаємозв'язку суб'єктів рекреаційної діяльності

Сучасне розуміння рекреації полягає в постійному збалансуванні психофізіологічних та інтелектуально-духовних навантажень і постійному розвитку психофізіологічних та інтелектуально-духовних сил кожного члена суспільства з метою забезпечення його участі в соціально-економічному прогресі.

Виходячи із сучасного поняття рекреації та діяльності суб'єктів рекреаційного процесу, можна зробити висновок, що стосовно споживача рекреаційних послуг держава здійснює соціальну політику, а стосовно організаторів відпочинку – політику економічну. Отже, рекреаційна сфера потребує державного регулювання за двома напрямами – розвитку рекреаційної діяльності суспільства й розвитку економічної галузі (рис. 2).

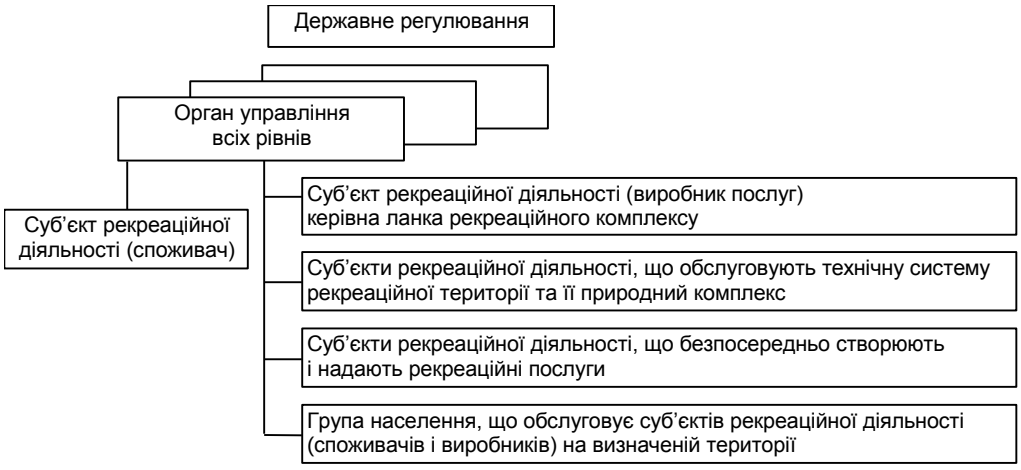


Рис. 2. Схема здійснення державного регулювання суб'єктів рекреації

Державне управління – це управління суспільством для досягнення такої основної мети, як підтримка соціоекономічної рівноваги інформаційного суспільства в сучасних ринкових умовах шляхом встановлення партнерських відносин між суспільством, владою та бізнесом. Суспільство – це активні творчі суб'єкти економічного життя держави. На формування та розвиток відповідних соціально-економічним умовам потреб громадян спрямовує свою діяльність рекреаційна сфера.

Отже, державне регулювання рекреаційною сферою стає необхідною умовою для виконання основного завдання державного управління – забезпечення соціокультурної рівноваги суспільства. Адже, за твердженням В. Авер'янова, поняття "державне регулювання" виокремлюється з трактувань поняття "державне управління". На рівні загальносоціальної системи управління застосовується широке трактування "державного управління" як сукупності всіх видів діяльності органів держави, тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом. Це відокремлює державні суб'єкти управлінського впливу від недержавних суб'єктів. Для такого тлумачення найчастіше у вітчизняній науковій літературі використовують термін "державне впорядкування" (або регулювання) суспільних процесів, оскільки це передбачає визначення всієї сукупності напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організаційного впливу на життєдіяльність суспільства [3].

Регулювання починається з питання про те, що є правильно і неправильно, яке виходить зі слова "у-прав-ляти" (правило, правий, правильний) – діяти, керувати, організовувати так, як правильно. У самому понятті споконвічно укладена необхідність знання правильності, правильного стану речей. Тому поняття "ви-прав-ляти", наприклад, означає процес перетворення неправильного на правильне. Регулятивний означає "порядок", що вносить, планомірність у що-небудь [6].

Термін "регулювати" (лат. reguło – правило, впорядковую) у словнику іншомовних слів трактується так: упорядковувати, вносити порядок, систему в якусь діяльність, управляти чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі; встановлювати правильну взаємодію частин механізму; домагатись нормальної роботи машини, установки, механізму тощо; забезпечувати злагоджену взаємодію складових деталей.

Виходячи з цього, регулювати означає: підкоряти певному порядкові, правилу; встановлювати правильну, необхідну для роботи взаємодію частин єдиного механізму, визначеної цілісності, якою у рекреаційній сфері є рекреанти (населення – зі сторони споживання послуг) та рекреатори (організатори рекреаційних послуг).

Розуміння "регулювання" як втручання видається важливим для розуміння сутності регулювання. Поняття "регулювання" слід розуміти виключно в контексті поняття "втручання" в діяльність суспільства, але таке, що повинно мати соціально виважену мету – життєзабезпечення держави та задоволення інтересів більшості громадян, що є соціальною цінністю держави.

Держава визначає певну соціальну місію, задає певний вектор дій суспільства й держави, які узгоджується з міжнародним Законом про права людини та встановлюють відповідні норми в Основному законі прямої дії Конституції України, зокрема статті 23, 54, 43, 49 та 50, гарантуючи розвиток особистості, захист інтелектуальної власності, здорових умов праці та гарантованого відпочинку, охорону здоров'я та довкілля. Статті 13 Конституції гарантує право суб'єктів усіх форм власності і господарювання, підтверджуючи соціальну спрямованість економіки [1].

Закони, нормативні акти та положення, що стосуються природокористування (Земельний кодекс України), ведення підприємницької діяльності (Цивільний і Господарський кодекси), створення оздоровчих послуг (Закон "Про курорти"), організації рекреаційних підприємств (Закони "Про власність", "Про підприємництво", "Про ліцензування певних видів господарської діяльності"), є галузевими законодавчими актами прямої дії. Ці юридичні й правові норми є ідеологічними носіями та виразниками управління рекреаційною сферою з боку виробників послуг рекреаційної сфери, тоді як Закон "Про страхування", Кодекс законів про працю України фіксують норми, що управляють рекреаційною сферою з боку споживачів її послуг.

Усі інші законодавчі акти спрямовані на підтримання визначених державних векторів діяльності, зафіксованих у Конституції та галузевих нормативних актах і призначених для нівелювання відхилень рекреаційного процесу відповідно до визначеної мети, тобто вони регулюють цей процес, забезпечуючи діяльність природного комплексу, створюючи спеціалізовані території, інженерні споруди, транспортні зв'язки та комунікаційні мережі, будови різного призначення, забезпечуючи створення й надання рекреаційних послуг для організаторів відпочинку та регулюючи процес споживання рекреаційних послуг групами населення, такі як інструкції про права отримання путівок, отримання пільг на курортні путівки тощо. Так, використовуючи напрацювання В.В. Горлачука та О.М. Гайдаєнко [4], процес регулювання рекреаційної сфери схематично можна подати так (рис. 3).

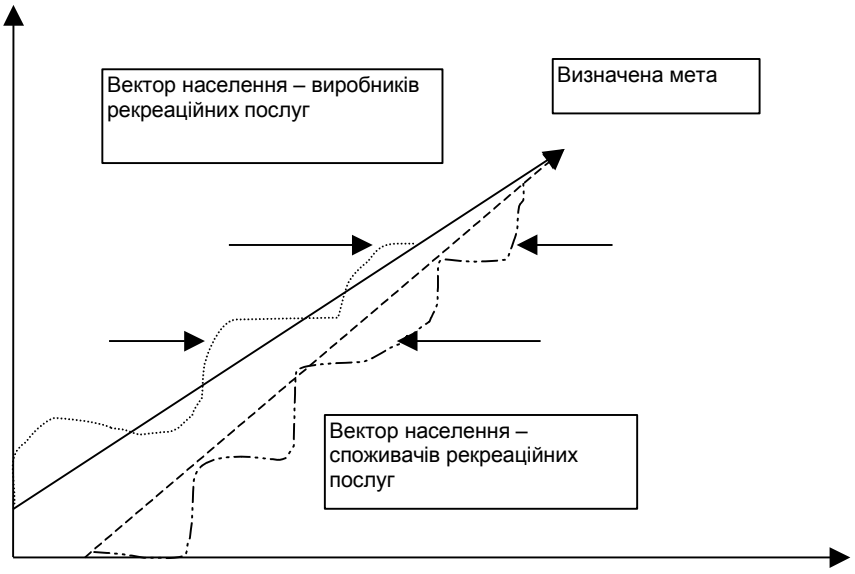


Рис. 3. Схематичне зображення процесу регулювання рекреаційної діяльності суспільства

Сутність поняття "регулювання" вносить такий зміст у регулювання рекреаційної сфери, як "упорядкування засобами норм та правил взаємозв'язку галузевих комплексів для забезпечення відтворювальної життєдіяльності суспільства з метою забезпечення прогресу". Позиції, визначені стрілками, демонструють виправлення (врегулювання) відхилень від поставленої мети як з боку організаторів відпочинку (рекреаторів), так і з боку рекреантів (населення, яке відпочиває). Так, зміни до Закону "Про туризм" усунули ряд недоліків суб'єктів туристичної діяльності, запровадивши відповідні контрольні органи у сфері рекреаційної діяльності, зокрема Державну службу туризму й курортів, яка врегульовує якість надаваних послуг рекреаційними установами, тоді як щорічний наказ Міносвіти України про організацію відпочинку й оздоровлення дітей і підлітків регулює дитячу рекреацію.

Проте необхідно зазначити, що на сьогодні єдиного нормативного акта, що визначає рекреаційну діяльність, не існує. Натомість рекреаційна діяльність є уособленням нормативно визнаних видів діяльності: курортної та лікувально-оздоровчої, фізкультурно-оздоровчої та культурно-розважальної. Основою рекреаційної діяльності виступають природні ресурси (земля, лісові, водні та кліматичні ресурси), використання яких теж регулюється окремими законодавчими актами. Складність в управлінні сферою рекреації викликає й наявність установ різної форми власності, і їх належність до різних відомств. Технічні системи (водо-, газо-, електрозабезпечення) більшою мірою регулюють місцеві органи влади (рис. 4).

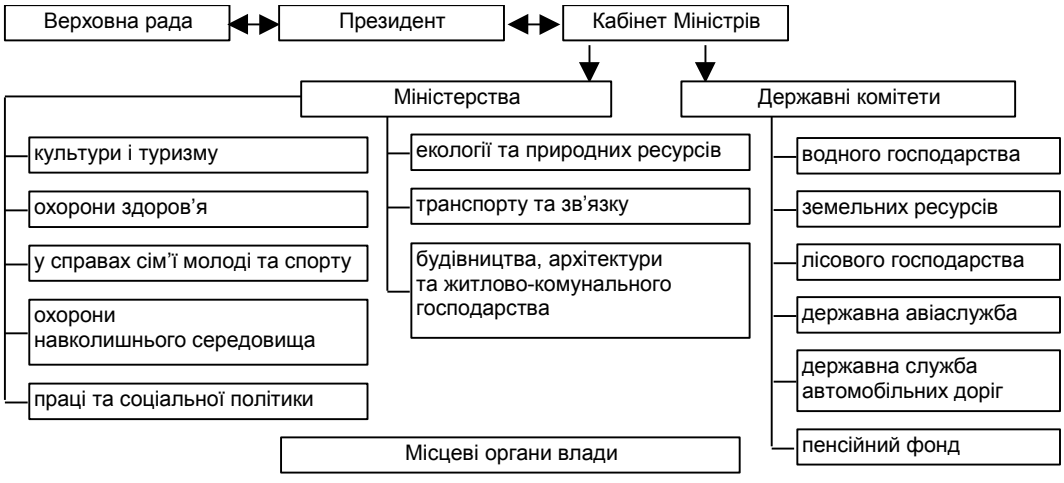


Рис. 4. Суб'єкти рекреаційної сфери в ієрархічній послідовності

Отже, Загальна декларація прав людини та Конституція України, Закони "Про курорти", "Про туризм", "Про фізкультуру і спорт" та інші галузеві акти виступають як управлінське рішення і встановлення основної мети досягнення, яка є досить тривалою,

але не перманентною. Деталізація цього процесу адекватна щодо змін, які відбуваються в життєдіяльності суспільства, має місце на рівні підзаконних правових актів і теж є формою регуляторної діяльності держави у сфері рекреації.

Зазначимо, що регулювання здійснюється не тільки законодавчими та підзаконними актами, а й системою організаційно-господарських, правових, соціально-економічних, екологічних та інших заходів. Тому доцільно зауважити, що регулювання рекреаційною сферою – це система організаційно-господарських, правових, соціально-економічних, екологічних заходів держави, що відображають реакцію на зміни життєвих стандартів, які відбуваються в суспільстві з метою досягнення визначеної мети.

Таким чином, державне регулювання сфери рекреації – це сукупність напрямів, форм реалізації організаційного впливу державної влади через державних і недержавних суб'єктів на рекреаційну діяльність суспільства з метою досягнення поставлених державою цілей, узгоджених з міжнародними стандартами якості та рівня життя.

У західній економічній літературі термін "регулювання" має два значення. У широкому розумінні слова він ототожнюється з державним втручанням в економіку в цілому, у вузькому – здебільшого з адміністративно-правовою регламентацією діяльності бізнесу. Крім державного, вирізняють регулювання з боку недержавних, у тому числі громадських організацій (різних асоціацій, товариств споживачів та інституціональних установ – товарних бірж, комерційних банків, бірж цінних паперів, інформаційних центрів, рекламних агентств).

В.Я. Малиновський визначає поняття державного регулювання як економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого, виконавчого й контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації й пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов. Основними об'єктами державного регулювання є: діловий економічний цикл, господарська структура, умови нагромадження, грошовий обіг, платіжний баланс, ціни, зайнятість, умови конкуренції, наукові дослідження, соціальна політика, підготовка й перепідготовка кадрів, навколишнє середовище, зовнішньоекономічна діяльність [8].

Таке трактування дає змогу визначити державне регулювання сфери рекреації як економічний метод управління, що здійснюється через заходи врегулювання відтворювальної діяльності суспільства, результат якого позначається на економічному розвитку держави.

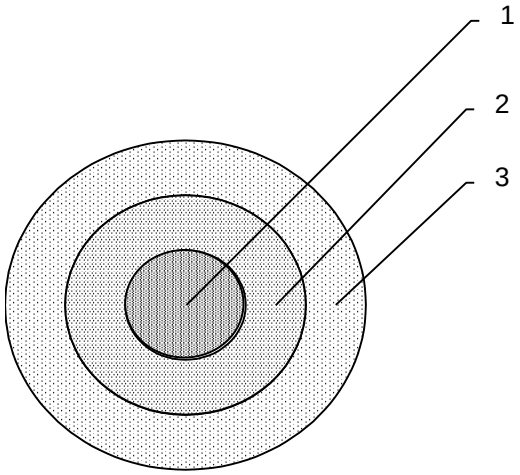
Вплив держави через систему заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру на платоспроможність населення щодо отримання рекреаційних послуг, конкурентоспроможність рекреаційних установ, підготовку кадрів для ведення рекреаційного бізнесу – усе це становить процес, який забезпечуватиме виконання завдань управлінських рішень держави з метою отримання економічного ефекту від рекреаційної сфери, тобто це заходи державного економічного методу управління, що мають особливе значення, з переходом рекреаційної сфери на ринкові умови.

Ринкові умови, у яких функціонує сучасний рекреаційний ринок, зміна характеру праці та стандарту відпочинку, розпад Союзної рекреаційної системи зі зміною централізованого керівництва – усе це поставило підприємства вітчизняного рекреаційного комплексу перед проблемою прийняття рішень про їх існування, економічний розвиток. Перед органами управління рекреаційної системи України постало завдання виконання таких функцій, як: прогнозування, планування, організація, мотивація, координація та контроль у підпорядкованих їм регіонах. Зазначені функції господарського управління позначаються терміном "менеджмент" – наука про мистецтво управління [11].

Визначення попиту на рекреаційні території та певні види рекреаційних послуг; можливості просування певних видів послуг на ринок, виявлення економічно вигідних режимів користування природними чи культурними ресурсами; узгодження інтересів бізнесу, влади та населення; забезпечення відповідними професійними кадрами рекреаційних підприємств; визначення необхідності інвестицій у людський потенціал з метою підвищення продуктивності праці за рахунок відстрочення процесу стомлення; науковий аналіз процесів і явищ у суспільстві та навколишньому середовищі – такі управлінські завдання передують прийняттю рішень, що коригують вектори поставленої мети, тобто регулюванню, але при цьому розмежовують поняття "управління рекреаційною сферою" та поняття "рекреаційного менеджменту" (рис. 5).

Отже, рекреаційний менеджмент – наука про мистецтво управління рекреаційним господарством, тобто міжгалузевим рекреаційним комплексом держави та визначених її територій, яке виявляється в умінні визначати цілі та завдання регіонів і, використовуючи методологію управління, досягати стратегічних та тактичних цілей, що спрямовують розвиток рекреаційної сфери, тобто ув'язують на вигідних умовах територіальні

галузеві кластери, чим позитивно впливають на розвиток територій (регіонів) (рис. 6).



1 – рекреаційний менеджмент; 2 – регулювання рекреаційної сфери; 3 – державне управління рекреаційною сферою

Рис. 5. Гіпотетична модель управління рекреаційною сферою

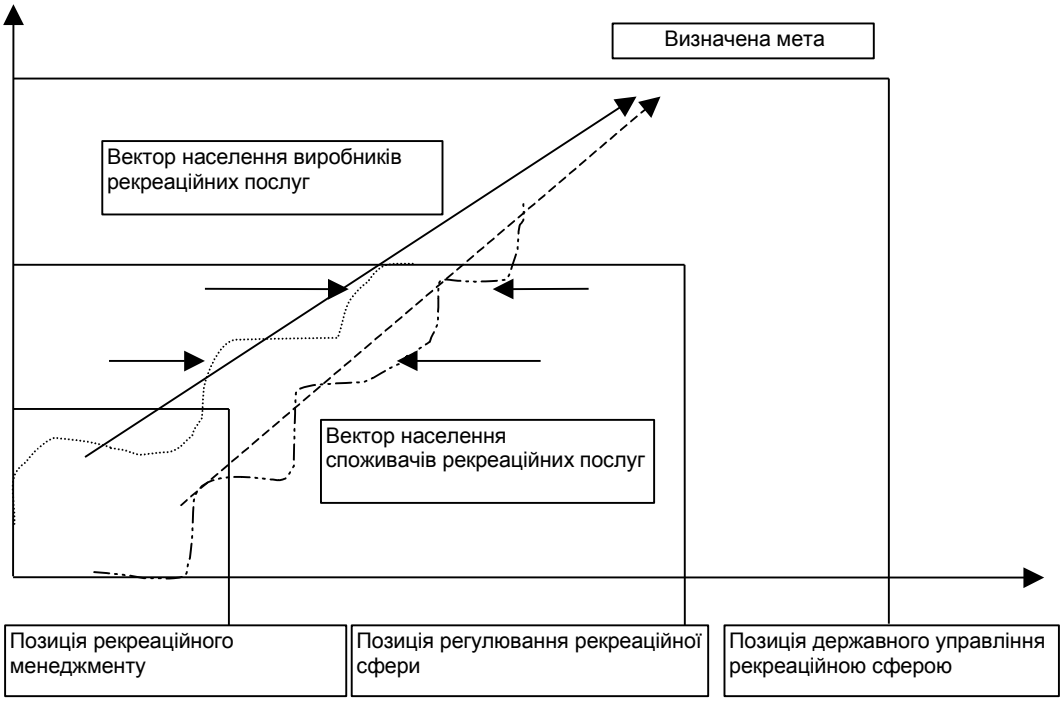


Рис. 6. Схема позицій категорій “управління”, “регулювання”, “менеджмент” у межах рекреаційної сфери

Як показано на схемі (рис. 4), управління вирішує питання: хто управляє й ким, як здійснюється управління, як воно впливає на керованих, чим здійснюється управління? Отже, управління містить три складові: інституції, функції та інструменти. Сутність рекреаційного менеджменту полягає в досягненні поставлених цілей і вирішенні таких завдань управління: формування напряму вектора “де ми?” і “куди іти?”; регулює дії “що треба зробити?”; визначає критерії прийняття рішень “який шлях обрати краще?” та інструменти контролю “куди ми насправді дійшли та які маємо наслідки?” [11].

IV. Висновки

Таким чином, можна зробити висновок, що категорія “управління” – найширше з понять, оскільки використовується в різних видах людської діяльності, таких як: технічне управління, ідеологічне управління соціальними процесами тощо. З категорії “управління” вирізняється категорія “державне управління”, з якого вирізняється господарське управління, що є категорією “менеджмент”. “Управління”, “державне управління”, “регулювання” та “менеджмент” – не рівнозначні поняття, і їх ототожнення різними науковими школами не є коректним, водночас

бачиться можлива цілісність, органічна єдність цих категоріальних понять.

Державне управління рекреаційною сферою визначає мету соціально орієнтованої економіки, а державне регулювання рекреаційної сфери є системою заходів з урегулювання відхилень у процесі досягнення мети. У свою чергу, рекреаційний менеджмент визначає напрям, мету та шляхи їх реалізації, що узгоджуються із цілями управління держави (місія чи національна ідея).

Література

1. Конституція України : прийнята 26.06.1996 р. – К., 1997. – 78 с.
2. Загальна декларація прав людини : прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. (Док. ООН/PES/317 A).
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне Право України : підручник / В.Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
4. Горлачук В.В. Теоретико методологічні засади управління раціональним використанням [Електронний ресурс] / В.В. Горлачук, О.М. Гайдаєнко // Наукові праці. – 2007. – Т. 72 : Економічні науки. – Вип. 59. – Режим доступа: http://bibl.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/economy/2007/72-59-1.pdf.
5. Зорин И.В. Рекреационная сущность экологического туризма [Електронний доступ] / И.В. Зорин // Теория и практика физической культуры. – 2002. – № 11. – Режим доступу: http://lib.sportedu.ru/press/tpfk/2002N11/Index. htm.
6. Кірсанов В.В. Концептуальные подходы к исследованию педагогических и рекреационных технологий в социально-культурной сфере (основной доклад) [Електронний ресурс] / В.В. Кірсанов. – Режим доступу: http://www.knukim.edu.ua/conferences_2004_proceedings_0.htm.
7. Лікуйтеся, якщо здоров'я вистачить. У Фонді соцстрахування з тимчасової втрати працездатності можна отримати путівку один раз на 50 років // Закон&Бізнес. Влада і закон. – 2007. – № 40 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zib.com.ua/article/1192793987852.
8. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
9. Политическая экономия : учебник для высших учебных заведений. – М. : Политическая литература, 1990. – 731 с
10. Стеббинс Р.А. Свободное время: к оптимальному стилю досуга (взгляд из Канады) / Р.А. Стеббинс // Социологические исследования. – 2000. – № 7. – С. 64–72.
11. Саак А.Э. Менеджмент в социально-культурном сервисе и туризме : учеб. пособ. / А.Э. Саак, Ю.А. Пшеничных. – СПб. : Питер, 2007. – 512 с.
12. Человеческий организм – саморегулирующаяся система / по материалам: А. Ситель, "Соло для позвоночника" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vitaminov.net/rus-exclusive-construction-0-12237.html.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу "Держава та регіони"

1. До друку приймаються непубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

І. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття);

ІІ. Постановка завдання (формулювання цілей статті);

ІІІ. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів);

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямі;

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів);

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (15 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:
КПУ / Філія АБ "Південний"
р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753
За друк статті у науково-виробничому журналі "Держава та регіони".