Держава та регіони

Серія: Державне управління
2010 р., № 3

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

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

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. 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
М.В. Болдуєв, доктор наук з державного управління, доцент
З.О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
І.В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Відповідальний редактор: С.В. Белькова

Редактор: А.Г. Снісаренко

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
Т.В. Безденежна
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
25 червня 2010 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) 220-58-42, 63-99-73

Здано до набору 21.07.2010.
Підписано до друку 27.09.2010.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 05-10Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2010

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ НАСЛІДКІВ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО РИНКУ 6
Анікеєнко В.М.

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ОСВІТОЮ КЕРІВНИКІВ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ 10
Банчук М.В.,Марценюк В.П.

ЕВОЛЮЦІЯ ОСНОВНИХ ІДЕЙ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ
РЕСУРСНОГО ПІДХОДУ В ТЕОРІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ 18
Безверхнюк Т.М.

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ 23
Болдуєва О.В.

ГЕНЕЗИС РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ
У СВІТОВІЙ ПОЛІТИКО-ФІЛОСОФСЬКІЙ СПАДЩИНІ 28
Бульба В.Г.

РЕФОРМУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
У РАМКАХ ТРИЦИКЛОВОЇ СТРУКТУРИ ВИЩОЇ ОСВІТИ 33
Григор'єва С.М.

ЗАВДАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ 41
Гурбик Ю.Ю.

ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ КУЛЬТУРИ
СУЧАСНОГО КЕРІВНИКА НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ 45
Іваницька О.М.

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ 48
Ільяшенко В.А.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНИХ СИСТЕМ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ 55
Калюга О.О.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ
ІНВЕСТИЦІЙ В ІННОВАЦІЇ: У НАПРЯМІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ 60
Комашенко Т.А.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВИХ ОЦІНОК
ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ 66
Корольчук О.Л.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАЛУЧЕННЯ
ПРЯМИХ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В ЕКОНОМІКУ УКРАЇНИ 71
Куліков А.І.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО МАРКУВАННЯ ПРОДУКЦІЇ
З ВМІСТОМ ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИХ ОРГАНІЗМІВ 76
Линенко А.В.

ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА
ЯК СКЛАДОВА СВІТОВОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ 80
Малиш Н.А.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ 84
Маліков В.В.

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ 89
Маліков В.В.

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ СПЕЦІАЛІСТІВ
З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЯК ЗАСІБ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ
ФОРМУВАННЯ, ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗВИТКУ
ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ КРАЇНИ 93
Мороз В.М.

ДОВІРА ДО ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ЯК КАТЕГОРІЯ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ 100
Погорєлий С.С.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ 105
Рєпін С.В.

ФУНКЦІОНАЛЬНА ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ІНСТИТУТУ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ 109
Сичова В.В.

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ
ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ 114
Скрябіна Д.С.

НОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ
ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ 120
Соловйов В.М.

КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ
ПРИ ОРГАНАХ ВЛАДИ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ
ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ 125
Фікс І.Є.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТЕАТРАЛЬНОЇ СПРАВИ В СРСР:
ТЕАТРАЛЬНА РЕФОРМА 1989–1990 РР. 130
Яблунівський С.В.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

РОЗВИТОК ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО
ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ 135
Авраменко Н.В.

ОБҐРУНТУВАННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ
МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РОЗВИТКУ РИНКУ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ 139
Андрєєва О.І.

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ
ЯК ОДНА ІЗ ЗАПОРУК ЯКОСТІ НАВЧАННЯ 143
Домбровська С.М.

АКТУАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ
ТА НАГЛЯДУ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ 146
Кириченко Ю.О.

ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕРЕДОВИЩА..... 151
Купалов Р.О.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ЗАСТОСУВАННЯ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ
ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
МІЖНАРОДНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ РЕГІОНУ 158
Бабець І.Г.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ (НА ПРИКЛАДІ ДОНЕЦЬКОГО РЕГІОНУ) 162
Бородіна О.А.

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ
В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ..... 168
Іванова Н.С.

ЛОГІКО-СТРУКТУРНИЙ ПІДХІД ЯК ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМИ ЦІЛЬОВИМИ ПРОГРАМАМИ..... 174
Коновалова І.В.

ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ ТА ОБ'ЄКТІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
ЯК СКЛАДОВИХ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ 180
Королюк Ю.Г.

ЕВОЛЮЦІЯ СУТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ:
АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР 185
Лазор О.Д.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ГАРМОНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ОБІГУ
НОВИХ ТИПІВ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ З МІЖНАРОДНИМИ ВИМОГАМИ 194
Грибко О.В.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ 198
Лопушняк Г.С.

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ ІНВАЛІДІВ 205
Луньова І.С.

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ..... 209
Стефанова О.А.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я 214
Клюзко В.М.

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ 218
Лавроненко В.А.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МОДЕЛЮВАННЯ
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ 224
Скрипник О.А.

КРИТЕРІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ 228
Стойка А.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:338:431

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ НАСЛІДКІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО РИНКУ

Анікеєнко В.М.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The methodical going is considered near the evaluation of consequences of government control of agrarian market development. The system of indexes is offered for the evaluation of consequences of agrarian policy.

Анотація

Розглянуто методичні підходи до оцінювання наслідків державного регулювання розвитку аграрного ринку. Запропоновано систему показників для оцінювання наслідків аграрної політики.

Ключові слова

Оцінювання, результативність, ефективність, державне регулювання, аграрний ринок.

I. Вступ

Характерною рисою економічного життя у XX ст. стало посилення регулятивної функції держави, реалізація якої покликана забезпечити зміну діяльності підприємств у напрямі, потрібному для економічного розвитку. Зазвичай державне регулювання взаємодії суб'єктів ринку пов'язано з витрачанням бюджетних коштів, обмежені обсяги яких загострюють проблему ефективного їх використання [1–3].

Безумовно, можна погодитися з тими дослідниками, які вважають вкрай важливим питання визначення загального обсягу видатків державного бюджету на підтримку підприємств АПК [4; 5], але не менш важливо оцінити результативність реалізації регуляторних заходів держави у цій сфері.

Питання оцінювання аграрної політики є досить складними, тому науковці часто розглядають їх поверхово або намагаються уникати. Більшість учених зазначає, що головною метою оцінювання державної політики є її поліпшення, тобто оцінювання здійснюється з метою вдосконалення діяльності. Крім того, оцінювання використовується для забезпечення звітності та здобуття нових знань. Ці три причини є загальновизнаними. Але Е. Ведунг вказує, що існують ще й приховані цілі оцінювання, яке завжди є складовою політичних, адміністративних і особистих інтриг, тому воно замовляється для того, щоб "<…> виграти час, продемонструвати раціональний підхід або <…> знайти зачіпки для знищення або захисту програм" [6, с. 123]. Наявність прихованих цілей, на думку Г. Черевка, призводить до викривлення задекларованої мети державного регулювання – замість узгодження та задоволення суспільних інтересів окремі фірми та суб'єкти регулювання захоплюють "вигоди від регулювання" [1, с. 204]: фірми отримують преференції в доступі до бюджетних коштів, а чиновники – частину цих коштів за надані преференції. Голова Рахункової палати України В. Симоненко стверджує, що близько 15% державних програм є лобістськими [7].

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати методику оцінювання наслідків аграрної політики.

III. Результати

Враховуючи, що в Україні більшість державних програм підтримки аграрної сфери економіки та села (як, втім, і інших галузевих та соціальних програм) не було виконано в повному обсязі, проблема оцінювання їх результативності стала надзвичайно актуальною. У 2004 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта, в якій розроблена загальна процедура оцінювання результативності регуляторного акта та визначено, що суб'єктом оцінювання є регуляторний орган, який прийняв відповідний акт. Таким чином, питання про те, хто повинен здійснювати оцінювання, має нормативно-правове вирішення. Водночас теоретичні та практичні аспекти проблеми вибору оцінника (того, хто оцінює) далекі від розв'язання.

Перш за все, слід визнати, що чинна Методика передбачає застосування лише зовні-

шнього відносно органу, який забезпечує реалізацію регуляторного акта, оцінювання, оскільки в Україні ухвалення та видання регуляторних актів забезпечують Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України, а їх виконання – міністерства, державні комітети, центральні органи влади, наділені спеціальним статусом, місцеві органи виконавчої влади та навіть органи місцевого самоврядування і недержавні організації, які співпрацюють з органами виконавчої влади. Практика розподілу бюджетних коштів свідчить, що порядок фінансування реалізації управлінських рішень і державних програм регламентується, як правило, декількома документами, а розпорядниками бюджетних коштів є численні установи. Вони звітуються перед вищими органами влади за використання коштів, а не за отримані конкретні результати, тому внутрішнє оцінювання здійснюється виконавцем регуляторного акта скоріше з метою звітування, а не поліпшення державної політики.

Структурно суперечлива організація влади в Україні не забезпечує регуляторний вплив на аграрний ринок, який би сприяв його розвитку, тому наявні можливості для зловживань і корупції. Гостро критикуючи дієздатність регуляторного впливу держави на економічні процеси, академік НАНУ А. Чухно зазначає, що за таких умов підприємництво набуло викривлених форм, а основними рисами господарювання стали “не турбота про науково-технологічне удосконалення виробництва, не методи організації виробництва і праці, а хижацьке використання захопленого державного майна у власних інтересах, максимальні прибутки, високі короткочасні результати і повне ігнорування довгострокових програм <…>” [8, с. 32].

У реаліях політичного, соціального й економічного життя України більш дієвим є зовнішнє незалежне оцінювання, яке здійснюється державними органами влади зі спеціальними повноваженнями (наприклад, Рахунковою палатою, підпорядкованою Верховній Раді України) або неурядовими інституціями, такими, зокрема, як Центр стратегічних досліджень ім. Розумкова.

Результати діяльності Рахункової палати свідчать про здійснення врай необхідного контролю за використанням бюджетних коштів і отриманням передбачених регуляторними актами результатів. Зокрема, у ході перевірки використання позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку і бюджетних коштів, які спрямовувалися на розвиток земельного кадастру та видачу земельних актів, було встановлено, що з 2003 по 2009 р. використано лише 9,2% позики (близько 18 млн дол. США), з яких більше ніж 400 тис. дол. США витрачено на інформування населення, а видача 4 млн земельних актів так і не була завершена [7].

Хоча зовнішнє оцінювання завжди викликає більше довіри, ніж внутрішнє, але відмовлятися від останнього не можна хоча б через те, що й зовнішнє оцінювання може бути упередженим. У цьому контексті можна провести паралель між оцінюванням наслідків державного регулювання розвитку аграрного ринку та оцінюванням якості сільськогосподарської продукції, яка здійснюється на підприємстві і поза його межами. Як правило, внутрішня оцінка якості продукції (молока, зерна тощо) є вищою порівняно з оцінкою зовнішніх лабораторій.

У цьому протистоянні можуть простежуватися як наміри виробників отримати більше доходу, так і наміри переробників мінімізувати свої витрати на закупівлю сировини. Найкращим варіантом, очевидно, є поєднання внутрішнього і зовнішнього оцінювання.

Перш ніж перейти до розгляду показників, за якими має здійснюватися оцінювання наслідків державної регуляторної політики в аграрній сфері, на основі проведеного дослідження можна зробити декілька попередніх висновків:

– у демократичних суспільствах, де населення має змогу висловити свої очікування через представницьку владу, державна регуляторна політика не може бути іншою, ніж зорієнтованою на результат;
– критерієм оцінювання регуляторної діяльності є отримання позитивних для суспільства наслідків, які можна виміряти за допомогою кількісних показників результативності й ефективності;
– основними цілями оцінювання є вдосконалення регуляторної діяльності, звітність щодо використаних коштів і набуття нових знань про об’єкт регулювання та його взаємодію із суб’єктом регулювання;
– найкращим варіантом відстеження реалізації регуляторного акта є поєднання внутрішнього та зовнішнього оцінювання.

Для вимірювання наслідків державної регуляторної діяльності доцільно використовувати дві загальні групи показників: результативності та ефективності.

Показники результативності відображають тільки зміст відповідного досягнення, ігноруючи вартість діяльності. Показники ефективності дають змогу зіставити вартість отриманого результату із сумою грошових коштів, витрачених на його досягнення. Безумовно, для різних регуляторних дій і державних програм, які мають на меті отримання різних результатів, ці показники повинні визначатися окремо, тому всі намагання створити універсальну систему, мабуть, будуть марними, але опрацювання загальних підходів до відбору таких показників буде корисним.

Звернемося до наукових джерел, у яких розглядаються різні аспекти та методичні підходи до оцінювання наслідків державного

регулювання розвитку аграрного ринку. Г. Черевко, наприклад, зосереджує свою увагу на "<…> підрахунку змін у надлишках споживача і виробника, які виникають у результаті державного втручання" [1, с. 207].

Запропонований ним підхід ґрунтується на використанні графічного методу оцінювання вигід і втрат виробника та споживача і має абстрактний характер (абстракція – від лат. abstractio – віддалення, відволікання, тобто розгляд явища під певним кутом зору та ігнорування всіх інших властивостей). У теоретико-методологічному плані розкриття найсуттєвіших внутрішніх зв'язків процесів і явищ є важливим, але недостатнім для застосування в практиці оцінювання державної регуляторної політики.

Безсистемними виглядають спроби окремих науковців оцінити ефективність державного регулювання розвитку регіонального аграрного ринку за допомогою сукупності найрізноманітніших показників, навіть не зважаючи на їх намагання звести ці показники в певну систему [3].

Зокрема С. Майстро пише: "Досліджуючи рівень ефективності державного регулювання аграрного ринку, доцільно не тільки брати до уваги обсяги виробленої сільськогосподарської продукції, а й визначити потенційні можливості регіону в збільшенні її виробництва, у тому числі на експорт, виявити соціально-економічні чинники, котрі безпосередньо впливають на аграрне виробництво, а також надати економічну оцінку потенціалу наявних природно-кліматичних, земельних, трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, якими володіє регіон, та ефективності державних регуляторних заходів" [3, с. 53]. Жоден з перелічених показників, насправді, не дає можливості оцінити наслідки державно-регуляторної діяльності: обсяг виробництва продукції є вихідним показником оцінки діяльності і не дає уявлення ні про те, досягнута мета чи ні, ні про те, чого коштувало досягнення результату, ні про зв'язок між державним регуляторним заходом та отриманим результатом; оцінка потенціалу регіону та чинників, що впливають на розвиток аграрного виробництва, не має ніякого стосунку до аграрної політики; і зовсім не зрозуміло, як можна оцінити ефективність державного регулювання через саму себе.

У розробленій М. Латиніним багаторівневій системі оцінювання ефективності державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України запропоновано на регіональному рівні застосовувати показники ефективності, результативності та якості надання послуг органами державної влади і показники використання потенціалу аграрного сектора, а саме: рівень використання ресурсного потенціалу аграрного сектора, розвиток міжгалузевих зв'язків та кластерів і рівень безробіття в сільській місцевості [9, с. 54–55]. В цілому методологічний підхід М. Латиніна до оцінювання регуляторної діяльності держави за допомогою якісних показників та показників результативності й ефективності заслуговує схвалення, але при цьому не зовсім зрозуміло, який продукт (послугу) ми розраховуємо отримати в результаті здійснення регуляторного впливу. Така невизначеність не дає можливості оцінити обсяг отриманого продукту ні у фізичних, ні у грошових одиницях, а отже, й розрахувати результативність та ефективність державного регулювання розвитку аграрного ринку.

Власне з отримання відповіді на питання: "Що ми хочемо отримати внаслідок регулювання аграрного ринку?" і починається процес оцінювання (див. рис.).

Ошибка!

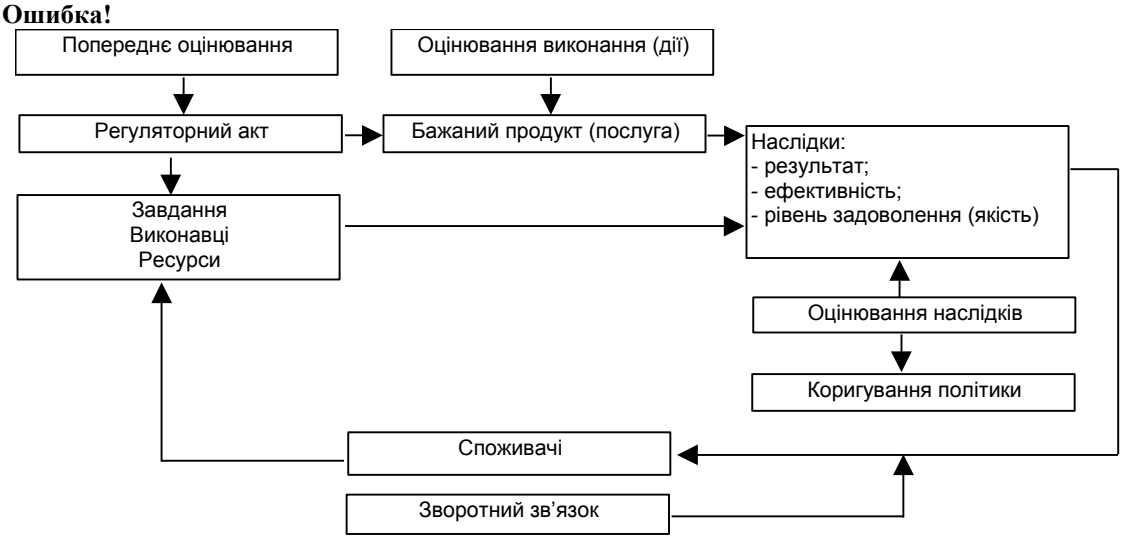

Рис. Оцінювання в процесі здійснення регуляторного впливу

Наприклад, Програма хімічної меліорації кислих ґрунтів у Іллінецькому районі Вінницької області на 2006–2010 рр., розроблена відповідно до Земельного Кодексу України та Законів України "Про охорону земель", "Про державний контроль за використанням та охороною земель", "Про оренду земель", передбачає розв'язання проблеми збереження і відтворення родючості ґрунтів.

Що є бажаним продуктом цієї Програми? Здається, що відповідь очевидна – зменшення площі кислих грунтів. Але навряд чи будуть задоволеними розробники програми і сільськогосподарські виробники, на підтримку яких вона розрахована, якщо зменшення площі кислих ґрунтів не приведе до підвищення урожайності. Значить, продуктом цієї Програми є збільшення обсягу виробництва сільськогосподарської продукції за рахунок зменшення площі кислих ґрунтів і поліпшення їх родючості.

Усі державні регуляторні заходи пов'язані з видатками державного бюджету, які законодавчо і документально оформлені, перебувають під постійним контролем, тому вартість програми не так уже й важко встановити. Інша справа, що в цю вартість входять кошти не лише на безпосередньо виконання програм, а й на забезпечення організаційної роботи та адміністрування (оформлення заявок, проведення конкурсів, оголошення, інформаційний зв'язок, технічне оснащення офісів тощо), що створює можливості для "відмивання" бюджетних коштів і знижує результативність їх використання. Але набагато складніше визначити й виміряти продукт, наявність якого може бути не такою очевидною, як у прикладі з Програмою меліорації кислих земель.

Зокрема, що є бажаним продуктом у випадку фінансування створення випробувальних лабораторій у регіональних науково-виробничих центрах стандартизації, метрології та сертифікації, які здійснюють аналіз продуктів харчування на наявність ГМО? Результатом можна вважати: кількість досліджених зразків продукції; кількість підприємств, охоплених контролем; суму доходу, отриманого за надану послугу; питому вагу продуктів харчування з ГМО, що знаходяться у продажу; зміну обсягу імпорту продуктів харчування з ГМО; додаткові витрати виробників на здійснення контролю; задоволення споживачів станом інформованості щодо ГМП і навіть зміну посівних площ, відведених під органічне землеробство. Які з цих критеріїв вибрати для оцінювання результативності регуляторного впливу залежить як від намічених цілей, так і від наявності даних про стан об'єкта регулювання, які можна отримати в результаті проведення моніторингу та регулярних статистичних обстежень.

Оцінювання за допомогою показників результативності потребує пошуку певних орієнтирів для здійснення порівняння, без цієї процедури досить важко встановити рівень досягнення наміченого результату. У наведеному прикладі оцінювання наслідків виконання Програми меліорації кислих ґрунтів були використані показники, розрахунок яких здійснювався на основі порівняння з минулим періодом (до впровадження Програми). В окремих випадках орієнтирами можуть слугувати регіональні, галузеві, міжнародні показники діяльності схожих інституції.

Інколи для порівняння варто використовувати стандарти, нормативи, еталони або очікування клієнтів.

Проте слід наголосити, що якими б досконалими, з наукової точки зору, не були б методи і показники оцінювання наслідків державної регуляторної діяльності, в аграрному секторі економіки ми завжди будемо наражатися на ризики спотворення точності оцінювання через неможливість відокремити результати дії одних чинників від результатів дії інших, суттєвий вплив природно-кліматичних умов, які можуть зашкодити прояву результатів регуляторної політики, людський фактор тощо.

IV. Висновки

Отже, для оцінювання наслідків регуляторної діяльності держави в аграрному секторі найбільш вживаними є показники результативності та ефективності. Складність вимірювання наслідків аграрної політики не означає, що таке вимірювання не треба здійснювати. У кожному конкретному випадку необхідно розробляти критерії, за якими можна відстежити рівень досягнення потрібного результату.

Література

1. Черевко Г.В. Державне регулювання економіки в АПК : навч. посіб. / Г.В. Черевко. – К. : Знання, 2006. – 339 с.
2. Серова Е.В. Мировая аграрная политика / Е.В. Серова, О.В. Шик ; Гос. ун-т, Высшая школа экономики. – М. : ГУ ВШЭ, 2007. – 407 с.
3. Майстро С.В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : монографія / С.В. Майстро. – Х. : Магістр, 2009. – 240 с.
4. Наконечна К.В. Механізм державної підтримки підприємств: шляхи його вдосконалення / К.В. Наконечна // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 58–60.
5. Фирсов Е.А. Об экономических основах аграрной политики / Е.А. Фирсов // Економіка АПК. – 2008. – № 3. – С. 24–38.
6. Закон "Про Антимонопольний комітет України" № 3659-XII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

7. Симоненко В. Госпрограммы – это профанация / В. Симоненко // Сегодня. – 2009. – № 245 (3378). – С. 6.
8. Чухно А. Актуальні проблеми розвитку економічної теорії на сучасному етапі / А. Чухно // Економіка України. – 2009. – № 5. – С. 15–35.
9. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін. – Х. : Магістр, 2006. – 320 с.

УДК 336.58

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ КЕРІВНИКІВ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Банчук М.В.
кандидат політичних наук, доцент
Міністерство охорони здоров'я України

Марценюк В.П.
доктор технічних наук, професор
Тернопільський державний медичний університет ім. І.Я. Горбачевського

Annotation
In this article there is investigated problems of managers training in the area of public health. There is analysed public requirements and content of education taking into account reforming of branch. Particularities of chiefs of hospitals traing in current conditions are studied. Theoretical and methodological aspects of improvement of government of managers of public health are presented.

Анотація
У статті досліджено проблеми підготовки управлінців в галузі охорони здоров'я України, проаналізовано суспільні потреби та зміст освіти в умовах реформування галузі, особливості підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів у сучасних реаліях, теоретико-методологічні засади вдосконалення державного управління підготовкою керівників галузі охорони здоров'я.

Ключові слова
Охорона здоров'я, підготовка управлінців, реформування галузі.

І. Вступ

Розвиток та утвердження демократичних перетворень у суспільстві, формування нової концепції державного управління в галузі охорони здоров'я населення вимагають наукового обґрунтування системи управління її складовими. Серед них особливе місце належить освіті фахівців охорони здоров'я як надзвичайно складному, значному за обсягом та потенційними можливостями чиннику впливу на ефективність діяльності галузі, наукоємному процесу сучасного етапу реформування системи охорони здоров'я України.

Особливості впровадження нової парадигми освіти державних службовців, керівників різних рівнів та фахівців охорони здоров'я, які б відповідали суспільним потребам в умовах трансформаційних процесів, висвітлено в публікаціях вітчизняних учених: О. Волосовця, Ю. Вороненка, О. Воронька, В. Князєва, С. Крисюка, Б. Криштопи, В. Лехан, О. Литвинової, В. Лугового, В. Майбороди, С. Майбороди, В. Москаленка, П. Назимка, Н. Нижник, Н. Протасової, В. Ребкала, І. Розпутенка, В. Скуратівського, І. Солоненка, В. Троня та інших.

Слід також враховувати теоретичний і практичний світовий досвід державного управління освітою керівників охорони здоров'я в сучасних умовах, узагальнений у працях зарубіжних фахівців, зокрема Ф. Бермана (Великобританія), П. Літт (Канада), В. Кучеренка, В. Щепіна (Російська Федерація), М. Ромера, А. Шортелла (США) та інших.

ІІ. Постановка завдання:

– проаналізувати суспільні потреби та зміст освіти управлінців в умовах реформування галузі охорони здоров'я;
– виявити особливості підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів у сучасних реаліях;
– сформулювати теоретико-методологічні засади вдосконалення державного управління підготовкою керівників галузі охорони здоров'я.

ІІІ. Результати

Оскільки науково обґрунтована система державного управління освітою керівних кадрів для галузі охорони здоров'я є важливою складовою вдосконалення механізмів державного управління реформування охорони здоров'я в Україні загалом, то очевидно, що проблема підготовки управлінців галузі є вкрай актуальною.

Соціально-економічні перетворення, опрацювання методології державного управління, зокрема проведення структурних та фу-

нкціональних реформ у галузі охорони здоров'я, є свідченням трансформації в напрямі розробки адекватних концепцій управління, в тому числі і в одній з підсистем галузі – освіті сучасних фахівців.

Методологічний аспект вивчення проблеми управління освітою фахівців охорони здоров'я, що є основою розробки та наукового обґрунтування системи державного управління цим процесом, полягає в тому, що було б логічно виправданим взяти за модель наукового пошуку процес управління становленням та розвитком медичної освіти, оскільки сучасні пріоритети, визначені низкою державних, галузевих програм та Міжгалузевою комплексною програмою "Здоров'я нації" на 2002–2011 рр. (2001), передбачають якісно нове наповнення змісту професійної діяльності фахівців медичної галузі.

Незважаючи на певну професійну роль кожної групи фахівців охорони здоров'я, вирішальне значення в підтримці реалізації реформ галузі мають три групи фахівців, а саме: керівники органів управління та лікувально-профілактичних закладів, лікарі загальної/сімейної медичної практики та фахівці зі спеціальності "сестринська справа". Хоча функціональне призначення вказаних груп фахівців дещо різне, загалом необхідні для них нові знання, вміння та навички, спрямовані на підвищення ефективності системи охорони здоров'я, можна систематизувати.

Відповідно до міжнародних норм і стандартів в Україні започатковано підготовку керівників галузі за магістерською програмою з державного управління та спеціалізацією "управління охороною здоров'я" як найбільш адекватну суспільним потребам форму підготовки керівників системи охорони здоров'я в умовах перебудови галузі. Управління освітою фахівців охорони здоров'я сьогодні є важливою соціальною проблемою, актуальним напрямом реформування системи охорони здоров'я загалом та її підсистеми – освіти керівників галузі зокрема.

Останніми роками збільшується кількість фахівців-управлінців галузі охорони здоров'я, підготовлених на базі магістерської програми з державного управління (в Національній академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутах у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові), зростає їх питома вага, започатковано значні зміни у змісті, структурі навчальних програм, запроваджено ступеневу освіту фахівців охорони здоров'я тощо.

Для теоретичного та практичного вивчення державного управління освітою керівників охорони здоров'я слід охарактеризувати та проаналізувати механізми державного управління освітою управлінців охорони здоров'я в системному контексті та відповідно до міжнародних норм і стандартів визначити поточний і перспективний стан системи управлінської освіти в Україні.

Українське суспільство перебуває в стані пошуку оптимальної моделі політичної системи та шляхів розв'язання соціально-економічних проблем, характерних для перехідного періоду до ринку. Це покладається на фахівців, які володіють необхідними знаннями, вміннями та навичками.

Сьогодні розробляються складові державних та галузевих стандартів вищої освіти, а також стандартів освіти вищих навчальних закладів. Основними принципами побудови вказаних стандартів визначені: цілеспрямованість – послідовність реалізації вимог законодавчо-нормативних актів України за всіма компонентами нормативного й навчально-методичного забезпечення підготовки фахівців відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; прогностичність – формування змісту освіти, що забезпечує здатність особи вирішувати завдання діяльності, які можуть виникнути в майбутньому; технологічність – безперервність і послідовність реалізації етапів розроблення нормативної та навчально-методичної документації; діагностичність – забезпечення можливості оцінювання рівня досягнення та ефективності цілей освіти та професійної підготовки.

Сьогодні економічні, політичні та соціальні зміни, які відбуваються у світі, вивели систему охорони здоров'я за межі звичайної схеми – лікування хворих чи лише гострих станів і піднесли її на рівень більш цілісної моделі, у якій наголос робиться передусім на покращення соціально-економічних детермінант здоров'я.

Ці зміни в найближчі п'ять – десять років справлятимуть величезний вплив на надання медико-санітарної допомоги і в Україні. До них насамперед можна віднести процеси глобалізації у сфері світової економіки, що зумовить необхідність управління глобальними стратегічними об'єднаннями, як наприклад, розвитком біотехнологій, транснаціональними і транскультурними процесами, розвитком нових, сучасних медичних технологій, особливо високоспеціалізованої допомоги тощо. До таких змін належать і обсяги інформації, які стрімко зростають, що потребує використання нових інформаційних технологій, засобів прискореної передачі інформації, збереження її конфіденційності тощо. Не менш суспільно значущим є збільшення кількості соціально небезпечних хвороб і явищ, зокрема таких як інфікування вірусом імунодефіциту людини, синдром набутого імунодефіциту, залежність від психотропних та наркотичних речовин, атипова пневмонія та інші захворювання, які вимагатимуть уміння задовольняти потреби в медичній та соці-

альній допомозі, що зростають, а також проведення всеохопних профілактичних заходів. Зміна демографічної структури населення та збільшення частки людей похилого віку, етнічно-культурний плюралізм, все більша диференціація доходів населення вимагають перебудови системи охорони здоров'я, орієнтованої на суспільні зміни та потреби.

У процесі вивчення стану підготовки управлінських кадрів у системі охорони здоров'я України виявлено досить серйозні проблеми, розв'язання яких потребуватиме чимало зусиль як щодо кадрової політики, так і щодо кадрового менеджменту. Відхід від адміністративно-командного управління характеризується непередбачуваністю та мінливістю як зовнішнього, так і внутрішнього середовища, в якому опинилися лікувально-профілактичні заклади.

Суть кадрової політики в системі управління охороною здоров'я сьогодні полягає в реструктуризації управлінської діяльності та її реформуванні відповідно до нових потреб суспільства. Розвиток системи охорони здоров'я та підвищення якості надання медико-санітарної допомоги значною мірою залежать від низки чинників. Найвагомішими з них є організаційна структура та діяльність лікувально-профілактичних закладів, ефективність стратегічного й оперативного планування, управління ресурсами та раціональність фінансово-економічних засад тощо.

Традиційні методи управління вже не забезпечують бажаних результатів, а навпаки, часто призводять до застою, а то й до дезорганізації в управлінських структурах. Таке неефективне управління неминуче спричинює руйнування системи, що і відчувається сьогодні в деяких галузях народного господарства, в тому числі і в охороні здоров'я.

В Україні керівників системи охорони здоров'я готують лише на рівні післядипломної освіти. Форми такої підготовки (тематичне вдосконалення, передатестаційні цикли, курси спеціалізації, клінічна ординатура та магістратура з державного управління і спеціалізації з управління охороною здоров'я) не є обов'язковими для керівників органів управління охороною здоров'я та лікувально-профілактичних закладів. Відбір для професійної підготовки вказаних фахівців не завжди обґрунтований та орієнтується на формальну потребу в підвищенні кваліфікації. Крім того, професійний відбір керівних кадрів у галузі охорони здоров'я має базуватися на оцінюванні психологічних, ділових та інших якостей претендентів.

Отже, стає очевидною потреба в удосконаленні механізмів державного управління забезпечення керівними кадрами системи охорони здоров'я, включаючи їх підготовку, підвищення кваліфікації, просування по службі тощо.

Однією з основних причин, які гальмували розвиток освіти управлінців, була вузькофахова спеціалізація при організації роботи за традиційною для радянської системи охорони здоров'я "медичною моделлю" діяльності фахівців і функціонування системи медичної допомоги з орієнтацією на лікування хворих. Звичним при цьому стало нехтування здобутками та досвідом більшості країн Європи в галузі освіти фахівців-управлінців, зокрема її змісту, форм та безперервності поряд з розвитком системи багатоступеневої фахової освіти.

Лише останніми роками вітчизняні дослідники, використовуючи науково обґрунтовані системні підходи, переглянули традиційні парадигми таких функціонально відмінних, але об'єднаних однією метою понять, як "охорона здоров'я" та "система медичної допомоги", "медична допомога"; нового наповнення набули також поняття "первинна (соціальна) профілактика" та "вторинна (медична) профілактика". Вказані підходи цілком відповідають концепції Всесвітньої організації охорони здоров'я та напрямам удосконалення підготовки фахівців охорони здоров'я в Україні, що потребує реформування фахової підготовки відповідно до суспільних змін і змін потреб громадян у послугах з охорони здоров'я та в медичній допомозі.

Система освіти фахівців охорони здоров'я як об'єкт державного управління недостатньо вивчалася. З огляду на це необхідне наукове обґрунтування закономірностей державного управління, вироблення рекомендацій щодо формування механізмів ефективного управління національною освітою фахівців охорони здоров'я. Це передбачає проведення системного аналізу процесу державного управління з визначенням поточного та перспективного стану системи, обґрунтування поточної і перспективної характеристик освіти як об'єкта державного управління з дослідженням динаміки структури такого об'єкта й урахуванням потреб реформування галузі.

Подальший розвиток управлінської освіти в галузі охорони здоров'я потребує обґрунтування концепції та принципів управління національною освітою керівників з розкриттям основних інформаційно-комунікаційних каналів управління нею, урахуванням міжнародного досвіду та кращих вітчизняних досягнень.

Для аналізу суспільних потреб та змісту освіти управлінців охорони здоров'я в умовах перебудови галузі слід обґрунтувати основні напрями вдосконалення змісту освіти керівників охорони здоров'я відповідно до суспільних потреб в умовах перехідної економіки та перебудови галузі.

Актуальність раціональних змін у сфері підготовки керівників охорони здоров'я зу-

мовлена несприятливою демографічною ситуацією, незадовільним станом здоров'я громадян України, їх незахищеністю від фінансового ризику на випадок захворювання, низькою економічною ефективністю галузі охорони здоров'я тощо. Керівники органів управління та лікувально-профілактичних закладів відіграють вирішальну роль у підтримці реалізації реформ галузі. Необхідні для них нові знання та вимоги можна згрупувати таким чином.

По-перше, це знання із сучасної охорони громадського здоров'я. Традиційна парадигма й практика охорони здоров'я в Україні (як і в колишньому Радянському Союзі) – це надання медичної допомоги. В сучасній концепції охорони здоров'я медична допомога розглядається як окремий важливий, але тільки компонент суспільної охорони здоров'я, питома вага якого у формуванні суспільного здоров'я не більше ніж 8–10%.

По-друге, це знання, вміння і навички із сучасного управління та менеджменту. Теорія організації й управління охороною здоров'я, роль керівника, мотивація та управління людьми, лідерство, врегулювання конфліктів, стратегічне планування діяльності, ефективність виробничої діяльності, зв'язки із зовнішнім середовищем, у якому діє організація, – ось далеко не повний перелік знань та вмінь, необхідних сучасному керівникові.

По-третє, це підвищення рівня економічної підготовки. Модель майбутньої системи охорони здоров'я в Україні ґрунтується на нових фінансово-економічних засадах, а саме: на запровадженні багатоканального механізму формування консолідованого бюджету на охорону здоров'я, розмежуванні повноважень між фондотримачем та надавачами медичних послуг, реформуванні методів оплати за медичні послуги тощо. Основною метою вказаних перетворень є запровадження механізмів захисту громадян України від фінансового ризику на випадок захворювання, підвищення економічної ефективності галузі та механізмів економічної мотивації для стримування неконтрольованого зростання вартості медичних послуг і підвищення їх якості.

По-четверте, підвищення рівня правової освіти та правової культури управлінських кадрів. Якщо управлінці в розвинених країнах світу – це, як правило, люди з економічною чи юридичною освітою, то в Україні частка управлінців у галузі охорони здоров'я з немедичною освітою незначна; більшість з них не мають правової підготовки. А потреба в таких знаннях постійно зростає. Динамічний розвиток законодавчого забезпечення різних аспектів діяльності системи охорони здоров'я, перехід на нову модель медичної допомоги, необхідність законодавчого забезпечення прав пацієнтів, медичних працівників, поступової гармонізації вітчизняної правової бази з нормами і стандартами Європейського Союзу зумовлюють актуальність правової підготовки управлінців галузі різних рівнів.

Особливого значення в умовах інтеграційних процесів України набуває також проблема формування нового типу державного службовця, його загальної та професійної культури в широкому розумінні. Сучасний керівник постійно вирішує як організаційно-політичні, так і управлінські завдання, а його рішення мають базуватися на етичних нормах у міжособистісній та діловій сферах, високій культурі спілкування.

Таким чином, на сьогодні система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінців галузі охорони здоров'я в Україні вимагає істотної перебудови. Передусім необхідно розробити навчальні програми з оновленим змістом та з урахуванням суспільних потреб, вітчизняного та зарубіжного досвіду; запровадити ступеневу освіту для майбутніх управлінців. Важливим є узагальнення досвіду з підготовки управлінців галузі за магістерською програмою з державного управління та спеціалізацією "управління охороною здоров'я" (Національна академія державного управління при Президентові України) з метою його поширення. Це дасть змогу суттєво вдосконалити існуючу систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників галузі охорони здоров'я, які б відповідали суспільним потребам з покращення громадського здоров'я та перебудови галузі охорони здоров'я в Україні.

Післядипломна підготовка керівників охорони здоров'я в Україні передбачає дотримання принципу безперервності навчання, основною метою якого є забезпечення і підтримка високого професійного рівня фахівців в умовах прискореного розвитку науки та еволюції суспільних потреб у період суспільних та економічних трансформацій. Необхідний рівень кваліфікації керівних кадрів у галузі охорони здоров'я досягається шляхом поєднання різних видів навчання в навчальних закладах післядипломної освіти, а також системної самоосвіти та постійної практичної діяльності як керівників.

Порівняльний аналіз різних за змістом навчальних програм і форм освіти показав, що підготовка керівників галузі охорони здоров'я на базі магістерської програми з державного управління та спеціалізації "управління охороною здоров'я" найбільше відповідає суспільним потребам в умовах економіки перехідного періоду та потребам перебудови галузі в Україні.

Для вдосконалення державного управління освітою управлінців охорони здоров'я в умовах реформування галузі важливо до-

слідити основні напрями державної політики з перебудови системи охорони суспільного здоров'я в Україні, спрямовані на реалізацію положень Конституції та Законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянинові України, запровадження нових фінансово-економічних та управлінських засад у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя.

Очевидно, що необхідні істотні зміни в галузі охорони здоров'я, запровадити які можливо, передусім, при підготовці нової генерації керівників охорони здоров'я та перепідготовці тих, які зараз працюють у цій сфері. Формування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, безперечно, передбачає системний підхід, який включає чотири головні етапи: аналіз потреб навчання; розробку програм і навчальних планів; безпосередньо навчальний процес та оцінювання ефективності навчального процесу.

Вимоги до підготовки керівників органів управління охороною здоров'я та лікувально-профілактичних закладів визначаються завданнями та обов'язками, необхідними знаннями та кваліфікаційними характеристиками. На основі проведених досліджень повинні розроблятися освітньо-кваліфікаційні характеристики для підготовки фахівців – магістрів з державного управління за спеціалізацією "управління охороною здоров'я", зокрема начальника обласного/міського управління охороною здоров'я, генерального директора (директор, головний лікар) лікувально-профілактичного закладу тощо. Одночасно формуються освітньо-професійна програма підготовки сучасного керівника галузі охорони здоров'я та засоби діагностики якості підготовки.

Таким чином, управління підготовкою керівників галузі охорони здоров'я характеризується наявністю аналітичної, організаційної та інформаційної технологічних фаз процесу управління зі специфічним для вказаних фахівців змістовим та логічним наповненням.

Упровадження основ наукового управління в практику розвитку освіти керівних кадрів охорони хдоров'я передбачає: аналіз системи та розвиток складових її підсистем, опрацювання функціонального управління освітою, розвиток системи вітчизняного кадрового забезпечення, отримання достовірної інформації про діяльність системи, перерозподіл функцій та реорганізацію структур управління суб'єктів на різних ієрархічних рівнях при одночасному розмежуванні прав і обов'язків галузевого та регіонального рівнів.

Обґрунтовуючи характеристику форм управлінських рішень та їх ефективність з урахуванням складових програми розвитку охорони здоров'я України слід зауважити, що з позицій державного управління важливими є не тільки конкретні форми управлінських рішень, а й розробка системи забезпечення розвитку освіти управлінців в загальному контексті реформування галузі охорони здоров'я в Україні.

З метою вдосконалення державного управління освітою керівників охорони здоров'я слід розробити та запровадити багатоканальну мережу інформаційно-комунікаційного забезпечення розвитку освіти. Необхідною умовою розробки, прийняття та реалізації ефективних управлінських рішень є збирання, обробка та аналіз необхідної дескрипторної інформації. На основі такої інформації суб'єкт управління розробляє відповідні управлінські рішення, які і регулюють цілеспрямований вплив на керовану систему освіти. Одночасно формуються канали зворотнього зв'язку і відображають інформацію на виході системи та дають змогу враховувати вплив випадкових факторів і вносити корективи в діяльність системи за рахунок додаткових (таких, що коригують діяльність вищих навчальних закладів) управлінських рішень.

Аналізуючи особливості підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів у сучасних реаліях змін, які відбуваються у вітчизняній системі охорони здоров'я, слід мати на увазі, що мислячий керівник медичного закладу все частіше замислюється над рядом питань, вільно або мимоволі ставить перед собою завдання, вирішення яких пов'язано з ефективним управлінням і стабільним функціонуванням конкретного підприємства. Спробуємо приблизно окреслити коло цих запитань і завдань.

Що необхідно зробити, щоб медичний заклад не став банкрутом?

Як розробити та реалізувати на практиці ефективну організаційну структуру поліклініки чи лікарні?

Як ефективно організувати лікувально-профілактичний процес?

Як розробити реальні посадові інструкції медичних працівників та допоміжного персоналу?

Куди йдуть кошти, як навчитися планувати доходи і витрати, як навчитися ефективно розподіляти грошові потоки?

Як надавати більшу кількість якісних медичних послуг, ніж конкуренти?

Як знизити витрати й управляти ними?

Як просувати медичні послуги установи на ринок?

Як провести сучасну рекламну кампанію в медицині?

Як розробити стратегію медичної установи?

Як професійно скласти бізнес-план?

Малоймовірно, що вирішення цих і подібних завдань може бути забезпечене кадрами, ме-

тодами і формами адміністративного управління. Пошук альтернатив приводить до висновку, що проблема процвітання конкретного медичного закладу як сучасного підприємства з виробництва і збуту медичних послуг може бути вирішена лише в рамках сучасного менеджменту. Як відомо, менеджмент – це діяльність (планування та прийняття рішень, організація, керівництво, контроль), спрямована на ресурси організації (трудові, фінансові, матеріальні, інформаційні) для досягнення поставленої мети найбільш ефективно (економічно) і результативно.

Саме менеджмент в охороні здоров'я дає змогу (певною мірою) при управлінні підприємством, організовуючи і надаючи медичну допомогу споживачеві, врахувати всі можливі стани ринків медичних послуг, у середовищі яких доводиться на рівних конкурувати з аналогічними структурами.

Одне з вузьких місць розвитку менеджменту в охороні здоров'я в складному перехідному періоді – це проблема управлінських кадрів. Інколи медичними установами управляють люди, які не мають освіти в галузі медичного управління. Вони не знають, як позиціонувати свою установу на ринку медичних послуг, як просунути свої послуги на ринок, як отримати кошти й ефективно витратити їх, наприклад, на рекламу послуг, які надають фахівці конкретної медичної установи.

Сформувати сучасний корпус управлінців нового типу – завдання винятково складне. Само собою зрозуміло, що саме життя, практика ринкової економіки, підприємництва буде сприяти її вирішенню, ставлячи тих, хто сьогодні біля керма медичних установ, і тих, хто входить у цю нову для себе роль, у ситуацію природного соціального відбору. Але багато що, звичайно, залежить і від цілеспрямованої діяльності з підготовки та перепідготовки кадрів, з вивчення і поширення передового досвіду управління, від застосування досягнень управлінської науки в практиці охорони здоров'я.

Як відомо, в соціалістичній системі охорони здоров'я основною місією керівництва лікувально-профілактичним закладом поза рамками ринкових відносин є обов'язок головного лікаря та його підлеглих з організації лікувально-профілактичного процесу методами класичного адміністрування. Жорсткі рамки створення відповідної організаційної структури, форм і методів для реалізації лікувально-профілактичного процесу в конкретному закладі задавалися (і, на жаль, продовжують задаватися) відповідно до встановлених нормативами бюджету, штату, обсягів медичної допомоги – планів кількості амбулаторно-поліклінічних відвідувань або ліжко-днів. Вирішення питань економіки конкретного лікувально-профілактичного закладу в адміністративному підпорядкуванні знаходиться у зовнішньому середовищі цієї установи і не є життєво важливим для самої установи і його керівництва. У таких системах немає місця мотивації займатися бізнесом, а отже, і немає потреби знати і реалізовувати в повній сукупності методи менеджменту. У середовищі ринкових відносин класичних методів управління стає недостатньо. Один з очевидних шляхів пристосування до ринку полягає в опануванні досвіду країн, які живуть у його умовах вже не одну сотню років. Досить важливим аспектом цього досвіду в XX ст. є сфера діяльності і галузь знань, що охоплюється широким поняттям "менеджмент", яке стало вже інтернаціональним. Пріоритетний напрям менеджменту в охороні здоров'я – вирішення питань, що стосуються ефективного управління бізнесом.

Слід визнати, що бізнес в охороні здоров'я як форма економічної діяльності, що дає прибуток, або будь-який вид діяльності, що приносить дохід або інші особисті вигоди, має свої особливості. Але разом з тим основні закономірності та напрацьовані практикою методи і форми бізнесу коректно співвідносяться і з медичною діяльністю. Практика світових систем охорони здоров'я підтверджує, що при розумному регулюванні бізнесу в охороні здоров'я досягається найвища якість медичних послуг.

На наше глибоке переконання, відсутність комерції (від англ. merchandising – торгівля, збут) у системі надання медичної допомоги негативно впливає на лікувальний процес і гальмує впровадження передових технологій у медицині. Перспектива полягає в організаційно-фінансових перетвореннях, що пов'язані з упровадженням інтегрованої системи та ресурсоощадного менеджменту. Сьогодні підприємствам та організаціям в охороні здоров'я потрібні кваліфіковані економісти-менеджери, які можуть успішно працювати як у сфері проектування і впровадження нових форм і методів управління їх діяльністю, так і в різних галузях економічної та управлінської діяльності з професійним використанням комп'ютерних технологій. Менеджеру в охороні здоров'я необхідні знання з громадського здоров'я та організації охорони здоров'я. Але разом з тим потрібна ґрунтовна економічна, управлінська, фінансова, бухгалтерська і правова підготовка. Необхідне вивчення економіки медичної установи, бізнес-планування, організації медичного страхування, діагностики фінансово-господарської діяльності та управління інноваційними процесами.

Історично так склалося, що у нас керівники лікувальних установ – лікарі-клініцисти з мінімальною економічною та юридичною підготовкою, хоча сьогодні керівник лікува-

льного закладу – сучасний менеджер, якого не готували для виконання таких функцій. Звичайно, підготовка керівників медичних закладів – одне зі складних завдань. Їх треба вчити, та й самі вони повинні навчатися сучасних підходів до організації медичної допомоги, маркетингу й економіці.

Сьогодні, як ніколи, актуальними є освітні програми, що дають керівникові медичної установи фундаментальну освіту в галузі менеджменту без відриву від виробництва, з акцентом на вивчення основ різних управлінських знань у їх взаємозв'язку, технологій, бізнес-моделей, стратегій і методів їх довгострокового аналізу та прогнозування.

Певна проблема організації надання та здобуття подібних знань випливає з нібито суперечливості поєднання комерції у формі певної вигоди і безкорисливості медичної допомоги. У цій проблемі існують як психологічний компонент, який з часом, найімовірніше, буде безболісно подоланий, так і організаційно-правовий, вирішення якого повинно забезпечуватися основними механізмами і підходами до регулювання підприємництва в галузі охорони здоров'я.

На законодавчому рівні в охороні здоров'я повинні бути вирішені питання дотримання балансу між вільним підприємництвом і жорстким державним контролем; виділені аспекти регулювання підприємницької діяльності в окремих сферах, наприклад, у роботі лікарень, на ринках медикаментів, у соціальній медицині й стоматології; розглянуті принципи державної політики та проблеми корупції.

У підготовці сучасних менеджерів у системі охорони здоров'я та медико-соціальній сфері існує й окрема проблема: хто і як повинен готувати менеджерів із сучасних керівників медичних закладів і співробітників структурних підрозділів? Як правило, викладачі дисциплін організації та управління охороною здоров'я мають медичну освіту і часто не сприймають бізнес у лікувальній справі, а викладачі групи так званих бізнес-складових дисциплін (економісти, маркетологи, юристи) не завжди володіють глибокими знаннями про сутність і специфіку системи охорони здоров'я.

Зауважимо, що ця проблема в сьогоднішній дійсності вирішується в рамках суміщених освітніх програм з компонентами двох напрямів, умовно позначених нами як "Бізнес-технології" і власне "Менеджмент в охороні здоров'я та медико-соціальній сфері". Досвід реалізації подібного поєднання двох освітніх модулів – базового і модуля спеціальності – у практиці деяких освітніх установ є. Слід припустити, що життя може висунути нові форми як безперервного навчання менеджерів лікувально-профілактичних закладів усіх рівнів управління, так і постійного подальшого консультування навчених менеджерів як у рамках наданих освітніх програм, так і поза цими рамками. Одним з безлічі можливих варіантів таких навчально-консультаційних структур бізнес-напряму в охороні здоров'я можуть стати консалтингові компанії.

Прикладне розв'язання завдання з реалізації форм і методів навчання та перепідготовки сучасних менеджерів установ і підприємств системи охорони здоров'я та медико-соціальної сфери може стати важливим кроком у напрямі формування галузевої багаторівневої структури медико-соціального менеджменту.

Економічні перетворення в суспільстві створюють потребу управління лікувальними установами в умовах становлення ринку медичних послуг. Здійснення реформ в охороні здоров'я немислиме без формування багаторівневої структури медико-соціального менеджменту. Пріоритетним напрямом менеджменту в охороні здоров'я є вирішення питань, що стосуються ефективного управління бізнесом. Одним з вузьких місць розвитку менеджменту в охороні здоров'я є проблема управлінських кадрів, пошук і реалізація сучасних форм і методів їх професійної підготовки. Розв'язання зазначеної проблеми забезпечують освітні програми, що надають керівникам медичної установи фундаментальну освіту в галузі менеджменту, з акцентом на вивченні основ різних управлінських знань у їх взаємозв'язку, технологій, бізнес-моделей, стратегій і методів довгострокового аналізу та прогнозування.

Аналізуючи теоретико-методологічні засади вдосконалення державного управління підготовкою керівників галузі охорони здоров'я в умовах інтеграції в єдиний європейський освітній простір на засадах Болонського процесу можна так охарактеризувати модель менеджера майбутнього: глобальний стратег, політик par excellence (без кордонів), лідер, провідник змін.

Системний аналіз наукової літератури, законодавчої та нормативної бази, вітчизняного і зарубіжного досвіду, умов формування та управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України на шляху до європейської інтеграції свідчить, що державне управління кадровим потенціалом керівників лікувально-профілактичних закладів залишається надзвичайно важливою проблемою, що на сьогодні, незважаючи на значні наукові досягнення як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців і практиків, характеризується недостатнім рівнем дослідження. Особливого значення комплексне розв'язання цієї проблеми набуває в контексті європейської інтеграції України.

Пріоритетними напрямами державного управління системою підготовки керівників охорони здоров'я України слід визначити: удосконалення організації навчального процесу (вивчення навчальних програм провідних шкіл світу й адаптація їх до умов України, віддання переваги самостійній підготовці студентів і слухачів, розвиток дистанційної форми навчання тощо), підготовка викладацького складу, інформаційне забезпечення керівників охорони здоров'я щодо можливостей навчання за різними програмами, законодавче забезпечення і запровадження механізмів державного контролю за діяльністю цих закладів.

Державна кадрова політика з підготовки керівників охорони здоров'я – це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо забезпечення системи охорони здоров'я України висококваліфікованими фахівцями шляхом реалізації сукупності політичних, економічних, правових та наукових методів і критеріїв роботи з медичним персоналом.

Керівник майбутнього – це конструктор, стратег, політик par excellence (без кордонів), лідер і провідник змін, який забезпечує стратегічний розвиток організації. Він повинен бути гнучким, добре освіченим, володіти професійними знаннями, уміти мислити системно й аналітично, управляти ресурсами, орієнтуватися на результати, бути готовим до безперервної освіти і саморозвитку, володіти комунікативними навичками. Слід виокремлювати загальне, особливе та індивідуальне в умовах, змісті та процедурах підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів та менеджерів охорони здоров'я.

Провівши системний аналіз механізмів державного управління підготовкою керівників для охорони здоров'я в країнах ЄС, Росії і США, можна виявити основні напрями і тенденції такої підготовки. У США існує тенденція до розширення кількості програм, введення комбінованих і докторських програм для задоволення освітніх потреб різних категорій фахівців охорони здоров'я; в Європейському регіоні спостерігається тенденція до прирівнювання освітніх програм до програм США, де ця освіта вважається більш досконалою; в Росії – до створення шкіл охорони здоров'я на базі вищих медичних закладів і запровадження багаторівневої системи освіти. Для зарубіжних шкіл охорони здоров'я характерна велика свобода вибору навчальних дисциплін; в основному це приватні навчальні заклади; їх формування і розвиток здійснюються, як правило, з урахуванням міжнародного досвіду охорони здоров'я. Виявлені підходи слід використати при вдосконаленні системи підготовки зазначених професіоналів в Україні.

IV. Висновки

Основними механізмами оптимізації державного управління підготовкою керівників для системи охорони здоров'я мають стати: удосконалення нормативно-правової бази щодо регулювання цього процесу, послідовний перегляд навчальних робочих планів і робочих програм на користь різних способів самопідготовки слухачів і розробка номенклатури таких способів; перегляд нормування праці викладачів на користь методичного і контентного (змістового) забезпечення, моніторингу і контролю за самостійною роботою слухачів. Для активізації самостійної роботи слухачів необхідно ефективніше застосувати дистанційну форму навчання; розробляти різноманітні тести і контрольні завдання для самостійної роботи; впровадити інститут т'юторів на випускаючих кафедрах.

Література

1. Банчук М.В. Кадрова політика у галузі охорони здоров'я та рух вищої медичної освіти України до європейського освітнього простору / М.В. Банчук, О.П. Волосовець, І.І. Фещенко // Медична освіта. – 2006. – № 2. – С. 6–14.
2. Банчук М.В. Сучасний розвиток вищої медичної та фармацевтичної освіти й проблемні питання забезпечення якісної підготовки лікарів і провізорів / М.В. Банчук, О.П. Волосовець, І.І. Фещенко // Медична освіта. – 2007. – № 2. – С. 5–13.
3. Банчук М.В. Шляхи аналізу результатів оцінювання знань в медичній освіті / М.В. Банчук // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Політологія. Соціологія. Філософія. – 2008. – Вип. 10. – С. 98–105.
4. Банчук М.В. Значення медичної освіти в забезпеченні національної безпеки України / М.В. Банчук // Історико-політичні проблеми сучасного світу. – 2009. – Т. 19–20. – С. 155–158.
5. Банчук М.В. Моделі оцінювання підготовки спеціаліста-медика на різних рівнях, спрямовані на протидію зловживанням та корупції / М.В. Банчук // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Політологія. Соціологія. Філософія. – 2009. – Вип. 11. – С. 149–156.
6. Марценюк В.П. Системний аналіз результатів впровадження інноваційних технологій навчання з метою забезпечення якісної підготовки лікарів / В.П. Марценюк, О.О. Стаханська // Медична інформатика та інженерія. – 2009. – № 4. – С. 13–19.

УДК 353:35.073.53

ЕВОЛЮЦІЯ ОСНОВНИХ ІДЕЙ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПІДХОДУ В ТЕОРІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Безверхнюк Т.М.

доктор наук з державного управління, доцент
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

Annotation

In article it is investigated evolution of the basic ideas of the resource approach, it is defined directions and it is proved expediency of its development in the regional government theory.

Анотація

У статті досліджено еволюцію основних ідей ресурсного підходу, визначено напрями та обґрунтовано доцільність його розвитку в теорії регіонального управління.

Ключові слова

Ресурси, компетенція, здатність, ресурсна теорія, ресурсний підхід, регіональне управління.

І. Вступ

Одночасний вплив процесів глобалізації, регіоналізації, гуманізації та екологізації на демократизацію суспільного життя й децентралізацію державного управління актуалізував не лише проблеми функціонування демократії в глобалізованому світі, зокрема ролі інформації як ресурсу влади, а й зумовив виникнення ряду концепцій та моделей, що розкривають, з одного боку, залежність між інформацією, демократією й ресурсним забезпеченням суб'єктів політичної влади, а з іншого – глибинні зміни ролі регіональних органів влади в реалізації завдань державної регіональної політики та їх "ресурсну залежність" у питаннях реалізації регіональних інтересів. Відтак, функціонування регіонів у сучасному геополітичному просторі потребує формування нових науково обґрунтованих підходів до ресурсного забезпечення регіонального управління, нагальність яких зумовлена впливом загальносвітових трансформаційних процесів на форму організації управлінських систем.

Виникнення проблеми "ресурсної залежності" регіональної влади є наслідком зростання кількості "аномалій" сучасної організації вітчизняної системи регіонального управління: регіональні органи влади не мають повноцінного законодавчого підґрунтя стосовно ресурсного забезпечення виконання делегованих і власних повноважень; відсутність інвентаризації та аудиту реальної ресурсної бази регіону позначається на мірі відповідності ресурсного потенціалу поставленим цілям; оцінювання ресурсів здійснюється у формі констатації фактичних даних, що не дає змоги передбачити особливості реалізації запропонованого курсу регіональної політики; відсутність законодавчого визначення матеріальної основи регіонального управління – регіональної власності, впливає на ступінь легітимності регіональної влади. Відтак, реалії сьогодення – це залежність органів регіональної влади від тих, хто надає матеріально-фінансові ресурси для реалізації регіональних інтересів. Адекватним методологічним підґрунтям розв'язання цієї проблеми є ресурсний підхід, спрямований на створення й розвиток унікальних організаційних ресурсів.

Вказуючи на домінантну роль ресурсу в усіх сферах життєдіяльності людини, вчені впродовж століть сформували систему поглядів на його сутність та місце в суспільному відтворенні. Методологічні засади ресурсного підходу сформульовані, з одного боку, у класичних працях з економічної теорії прибутку та конкуренції Д. Рикардо, Й. Шумпетера, Е. Пенроуз, М. Портера; управління організаціями Ф. Селзника; стратегії фірм А. Чандлера, К. Ендрюса, І. Ансоффа; теорії залежності від ресурсів Д. Пфеффера і Г. Салансіка, а з іншого – у фундаментальних працях класиків соціологічної науки К. Маркса, М. Вебера, П. Бурдьє, М. Кастельса, У. Бека, Д. Грузскі, Е. Соренсена, де в явній чи неявній формі відправною ідеєю (критерієм) усіх концепцій стратифікації виступали ресурси (активи, капітали). У 1990-х рр. ресурсний підхід сформувався як новий науковий напрям теорії стратегічного управління й дістав теоретичне обґрунтування у фундаментальних працях Б. Вернерфельта, Р. Гранта, В. Катькала, Д. Колліза, Г. Пізано, Д. Тіса, Г. Хамела, Е. Шуена та інших. Ними були закладені основи розуміння того, що конкурентні переваги організації визначаються саме володінням унікальними ресурсами й організаційною здатністю до їх ефективного комбінування та використання.

Ресурсний підхід у політичних та соціологічних дослідженнях набув розвитку в працях Т. Заславської, В. Ледяєва,

В. Радаєва, Н. Тихонової, О. Третьяка та інших науковців, які розкрили сутність ключових понять "ресурси" і "здатність", їх тотожність та відмінність крізь призму владних відносин і соціальної позиції акторів.

Необхідною передумовою ефективного регіонального управління є його належне ресурсне забезпечення. Проте реалії сьогодення, а саме відсутність чіткого розподілу компетенції між суб'єктами регіонального управління; процедури визначення тих ресурсів, які співвідносяться із цілями, завданнями, функціями й відповідальністю суб'єктів управління за їх використання; технології інвентаризації та класифікації ресурсів, зумовили виникнення проблеми "ресурсної залежності" регіональної влади. Відповідно, нагальним завданням теорії регіонального управління є формування такої плюралістичної парадигми, яка була б в змозі вирішити такі питання: відповідність цілей і ресурсів на різних ієрархічних рівнях; доцільність застосування ресурсів в умовах конкретної ситуації; корисність, доступність та рівень конкурентної значущості ресурсів; можливість ефективного комбінування всіх видів ресурсів регіону; класифікація ресурсів тощо.

Йдеться про особливу ресурсну парадигму, що формується зараз як міждисциплінарна методологія з елементів, які вже існують у сформованих парадигмах, і здатна пояснити причини виникнення проблеми "ресурсної залежності" регіональної влади та забезпечити їх інституційне й методичне вирішення. Розв'язання порушеної наукової проблеми потребує, насамперед, ретельного аналізу еволюції основних ідей ресурсного підходу, визначення напрямів та обґрунтування доцільності його розвитку в теорії регіонального управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити еволюцію основних ідей ресурсного підходу, визначити напрями та обґрунтувати доцільність його розвитку в теорії регіонального управління.

III. Результати

Ресурсний підхід, за визначенням вітчизняних учених, "це підхід, в основу якого покладено питання про ресурси як джерела й одночасно обмеження здійснення будь-якої суспільної діяльності. На рівні держави такий підхід, насамперед, передбачає виділення стратегічних ресурсів і прагнення ефективного управління ними" [5, с. 142].

Прийнято вважати, що концепція ресурсного підходу була започаткована у 1984 р. професором Мічиганського університету Б. Вернерфельтом, який уперше в статті "Ресурсне трактування фірми" звернув увагу на "доцільність аналізу фірми з погляду її ресурсів, а не продуктів" [11, с. 171] та висловив гіпотезу, що підхід, заснований на знаходженні балансу між підтримкою наявних ресурсів і розвитком нових, може стати новою парадигмою дослідження стратегій.

Спочатку ресурсна теорія сформувалося як одна із чотирьох теорій фірми, що досліджують конкретний аспект її діяльності – виробництво (неокласична теорія), трансакції (теорія трансакційних витрат), ресурси (ресурсно орієнтована теорія) та інновації (теорія еволюційної економіки).

У 1978 р. Д. Пфеффер і Г. Салансік запропонували теорію залежності від ресурсів (resource dependency), згідно з якою, організації здатні виживати тією мірою, якою вони придбають та підтримують свої ресурси. Науковці наголошують, що організації існують у системі соціальних відносин, і ці відносини обмежують застосування ресурсів та визначають їх специфічність [10].

Активність розвитку ресурсного підходу спостерігається в 1980-х рр. у зв'язку з публікацією низки статей, що акцентують увагу на важливості неоднорідного розподілу ресурсів у конкурентній динаміці фірм (Б. Вернерфельт, Дж. Барні, Р. Румелт та ін.).

Основний внесок у розвиток ресурсної концепції зробили Г. Хамел і К. Прахалад, які в статті "Ключові компетенції корпорації" [7] обґрунтували ідею, що центральним активом фірми є її ключова компетенція, заснована на колективному навчанні організації.

Розроблення Р. Нельсоном і С. Унтером у межах еволюційної економічної теорії концепції організаційних рутин започаткувало ряд серйозних наукових досліджень одного із центральних понять ресурсної концепції – "capabilities"[1]. Capabilities – це результат організаційного навчання, у ході якого накопичується недоступне іншим знання, що робить унікальною здатність організації у використанні її ресурсів [6]. Тут доречно підкреслити, що в розвиток теорії еволюційної економіки в середині 90-х рр. XX ст. була сформульована концепція економіки, заснованої на знаннях. Згідно із цією концепцією, основними функціями економіки, заснованої на знаннях, є: створення нових знань; передання знань (процеси навчання та розвитку людських ресурсів); розповсюдження знань і їх використання при вирішенні різноманітних проблем [9].

Відносно новий акцент на ресурси й компетенції як основу конкурентних переваг, а також визнання необхідності постійного навчання в умовах високої змінності та техно-

[1] Термін "capabilities" перекладається у російських виданнях як "способности", "возможности". В українських словниках російський термін "способности" має кілька синонімів: здатність, здібність; спроможність, придатність, а термін "возможности" – можливості, в англійській має еквівалент – "opportunities" (третій елемент моделі SWOT-аналізу).

логічної невизначеності навколишнього середовища сприяло розвитку ресурсного підходу в теорії стратегічного управління.

У працях російського дослідника теорії стратегічного управління В. Катькало [3] головна теза ресурсного підходу полягає в тому, що конкурентні переваги організації визначаються унікальною здатністю організації у використанні ресурсів, якими вона володіє. Роль організаційної здатності як специфічного ресурсу дає змогу організації використовувати ті самі ресурси, що і її конкуренти, але перетворювати їх з меншими витратами в більш якісні послуги. "У той час, як ресурси є джерелом здатності організації, здібності виступають основним джерелом її конкурентних переваг" [2, с. 51]. Ресурсний підхід у стратегічному управлінні – це формулювання та реалізація стратегії, заснованої, насамперед, на внутрішніх факторах: унікальності багажу ресурсів та організаційній здатності.

Формування ресурсної концепції стратегічного управління сприяло переходу оригінальних ідей ресурсної теорії фірми на якісно новий теоретичний рівень завдяки уточненню базових понять "ресурс" і "здатність".

Слід зазначити, що в межах теорії стратегічного управління наприкінці XX ст. сформувалися два концептуальних варіанти ресурсного підходу: традиційна або структурна версія та концепція динамічної здатності, відмінності між якими, за визначенням Р. Макадока [8], полягають в альтернативних механізмах створення економічних рент – "збір ресурсів" (рікардіанська рента) та "розвиток організаційної здатності" (шумпетеріанська рента). Механізм утворення перших передбачає, що одні фірми більш ефективні, ніж інші, у відборі ресурсів, а механізм утворення других – що фірми отримують економічні ренти через більшу ефективність у розміщенні ресурсів завдяки розвитку відмінної організаційної здатності.

Наприкінці 90-х рр. XX ст. відкрилися резерви розвитку ресурсного підходу в політичних та соціологічних дослідженнях. Так, ресурсний підхід у політиці, на думку І. Смородіна, базується на ідеї обмеженості ресурсів (дефіцитності) та динаміки їх взаємодії в контексті фактора часу [4]. Саме дефіцитність, згідно з концепцію капіталів П'єра Бурдьє [1], генерує цінність ресурсів та значущість їх володарів через доступність – коли суб'єкти роблять ресурси (активи, капітали) ексклюзивною власністю, це дає їм змогу привласнювати соціальну енергію. За теорією "соціального обміну" (П. Блау та ін.), домінуюча значущість ресурсів як підґрунтя влади та державного управління виявляється через нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів – суб'єкти, що не мають ресурсів, отримають їх в обмін на виконання розпоряджень їх володарів, тим самим потрапляючи в залежність від влади заможних, підкоряючись їм, при цьому розподіл та перерозподіл соціальних ресурсів відбувається саме в процесі державного управління.

Розвиток ресурсного підходу в межах соціології частково базується на ідеях теорії відкритих систем, що зумовило виникнення ряду наукових досліджень, де для пояснення феномену мережевих форм кооперації між фірмами застосовується теорія ресурсної залежності – "…організація вступає у відносини обміну з навколишнім середовищем для отримання ресурсів, що, у свою чергу, створює залежності між акторами на ринку" [10, с. 39]. Це питання ретельно досліджувалося теоретиками соціального обміну, зокрема П. Блау. На їх думку, залежність є підґрунтям влади – нерівномірний розподіл ресурсів, різні технології їх використання та неможливість отримати конкретні цінності або послуги з інших джерел змушують об'єкт підкорятися суб'єкту в обмін на ті чи інші блага. Влада в кінцевому підсумку зумовлена залежністю об'єкта від суб'єкта, оскільки суб'єкт володіє ресурсами, які об'єкт може отримати тільки в результаті підкорення суб'єкту. Ресурси стають ефективними засобами влади тільки тоді, коли вони нагальні й рідкісні. Ці дві властивості визначають "значущість" (criticalness) ресурсів, що, в свою чергу, зумовлює контроль за ресурсами, нерівномірний розподіл якого безпосередньо створює залежність.

Аналіз генезису основоположних ідей ресурсного підходу в економічних, політологічних, соціологічних та стратегічних дослідженнях показав, що спільною для всіх наукових напрямів є спроба з'ясувати сутність ключових понять "ресурс" і "здібність, здатність", їх тотожність та відмінність.

Незважаючи на активність застосування методологічних положень ресурсної теорії в стратегічному управлінні, соціології та політології, у теорії державного управління ресурсний підхід ще не набув свого повноцінного розвитку й зустрічається в поодиноких працях при обґрунтуванні ролі ресурсів у підвищенні ефективності діяльності органів влади.

Досліджуючи генезис основних ідей ресурсного підходу, слід визнати, що на рубежі XX–XXI ст., під впливом загальносвітових трансформаційних процесів, відбулися кардинальні зміни в ставленні до ресурсів, що започаткувало новий виток розвитку ресурсного підходу – дослідження фундаментального закономірного зв'язку між процесами глобалізації, інформатизації та інтелектуалізації.

Нова економічна реальність на рубежі XX–XXI ст. – "метаекономіка" – складнопід-

рядна система геоекономічних просторів, пов'язаних рядами ресурсних потоків, – зумовила не тільки розширення поняття ресурсів економіки у бік нематеріальних та кардинальну зміну у ставленні до ресурсів як факторів виробництва, а й виникнення на фоні глобальної вичерпаності матеріально-сировинних і енергетичних ресурсів ряду емпіричних та теоретичних досліджень ролі й місця ресурсів не тільки в концепціях розвитку організацій (фірм) як економічної категорії джерела рент, а також: у стратегічних дослідженнях як фактора конкурентоспроможності через розвиток "динамічної здатності організації"; у соціології як основи стратифікації та визначення владної позиції володаря ресурсів у соціумі; у політології як ціни й сили влади; у глобалістиці як резерві соціально-економічного розвитку суспільства (див. табл.).

Таблиця

Еволюція основних ідей ресурсного підходу

Етап	Специфіка поглядів і ключові поняття	Дослідники	Напрями розвитку у взаємозв'язку з іншими концепціями
I – виявлення ролі ресурсів як факторів виробництва та джерела капіталу й ренти	Введення в науковий обіг понять "ресурси" й "рента". Початок XIX ст. – класична ресурсна тріада "праця, земля, капітал". Початок XX ст. – чотири фактори виробництва: праця, земля, капітал, підприємництво. Рикардіанська рента – доходи від володіння цінними рідкісними ресурсами (власність на цінні ділянки землі, переваги місцеположення, патенти й авторські права). Шумпетеріанська рента – наслідок підприємницького ризику в невизначеному та складному середовищі, особливо в технологічно інтенсивних галузях	Д. Рикардо, Дж. Мілль, Т. Мальтус, Й. Шумпетер, К. Маркс, Ж. Сей, А. Маршалл	Ресурсна й процесна школи створення конкурентних переваг – альтернативні механізми створення рент: "збір ресурсів" і "розвиток організаційної здатності" (У. Шульц, 1994, Р. Макадок, 2001)
II – формування ресурсного підходу (ресурсно орієнтованої теорії) у межах теорії фірми. Ресурси – фактор конкурентоспроможності	Введення терміна "здатність" – знання, вміння й досвід здійснення різних видів діяльності. Фірма – неподільний фонд виробничих фізичних і людських ресурсів, які можуть існувати тільки як ціле – їх окреме використання та поза фірмою не дає прибутку й не створює конкурентних переваг. Можливість негромадження організаційно-специфічних ресурсів є основним обґрунтуванням існування фірми. Акцент на людину. Некодифіковане знання – "ключові компетенції".	Е. Пенроуз, Д. Ричардсон, Дж. Барні, Б. Вернерфельт Б. Лоусбі, Р. Рамельт, Д. Тіс, Н. Фосс	Теорія ресурсної залежності (Д. Пфеффер, Г. Салансік, 1978): - пояснення феномену міжфірмових мережевих відносин у соціології; - операціоналізація стратегій корпоративної диверсифікації (Дж. Махоні, Д. Пандіан, 1992)
III – розвиток ресурсного підходу й формування основних понять у стратегічному управлінні. Ресурси – джерело здатності організації	Розмежування здатностей на статичні та динамічні. Формування категорії "компетенції" – те, що організація робить краще, ніж конкуренти. Поглиблення основних понять ресурсної концепції: фактори виробництва; ресурси; компетенції; ключові компетенції; продукти; динамічні здатності. Головна теза: конкурентні переваги організації визначаються володінням унікальними ресурсами й організаційною здатністю	Р. Грант, Г. Хамел, К. Прахалад, Д. Колліз, С. Монтгомері Д. Тіс, В. Катькало	Концепція динамічної здатності (Д. Тіс, Г. Пізано, Е. Шуен, Б. Когут, Дж. Махоні, П. Шумакер) - дослідження проблем управління знаннями як цінного ресурсу фірми
IV – застосування ресурсного підходу в політологічних і соціологічних дослідженнях. Ресурси – джерело влади та фактор соціальної стратифікації	Теорія "соціального обміну"; вертикальна стратифікація владних можливостей. Здібності - внутрішня природа акторів; ресурси – зовнішні структурні властивості. Ресурси – джерело влади у специфічній тріаді "ліквідність ресурсів + здібності + позиція володаря ресурсів".	П. Блау, П. Бурдьє, Е. Соренсен, М. Кастельс, Т. Бентон, І. Смородін, Н. Тихонова, Т. Заславська, В. Радаєв	Розвиток теорії ресурсної залежності: - дослідження спектру мережевих форм (Б. Грей, О. Третьяк); - обґрунтування стратегій зниження залежностей (Х. Мічнер, Р. Сухнер, С. Бекмен)
V – модернізація економічних засад ресурсного підходу від впливом загальносвітових трансформаційних процесів.	Дослідження фундаментального закономірного зв'язку між процесами глобалізації, інформатизації та інтелектуалізації. Інформаційні знання – "метаресурс" - ресурс ресурсів. Тріада "інформація + інтелект + інновація" - резерв соціально-економічного розвитку суспільства. Інформаційний метаресурс – здібності людини транс- інформаційним чином знаходити нові ресурсні варіанти.	А. Урсул, Р. Абдеєв, І. Юзвішін, О. Скаленко	Розвиток інтелектуальних ресурсів та інноваційних процесів – підвищення ефективності діяльності органів влади; Інформація – стратегічний ресурс державного управління

Як видно з таблиці, у кожному науковому напрямі, залежно від поставленої мети, на перший план виходять ті чи інші ресурси, але всі теоретичні позиції об'єднані концептуальною ідеєю ресурсного підходу – визначення "здатності" як такого виду ресурсів, що робить унікальною спроможність системи будь-якого рівня (від локального – фірми (організаційне навчання) до глобального – держави (стратегічна інформація)) у

використанні її ресурсів на основі накопичення недоступного іншим знання.

Зростання наукового інтересу до імплементації ресурсного підходу в політичних, економічних, соціальних дослідженнях та теоріях управління створює методологічне підґрунтя доцільності його використання й у теорії регіонального управління, що зумовлено таким.

1. Однією з причин виникнення проблеми "ресурсної залежності" регіональної влади є інституційна – відсутність чіткого визначення та розподілу компетенції між суб'єктами регіонального управління. Проблемність цього питання полягає саме у відповідному ресурсному забезпеченні власних і делегованих повноважень та визначенні меж компетенції при виборі напрямів і методів використання ресурсів регіональної системи. Компетенція – це найбільш дискусійне питання теорії ресурсного підходу, що розгорнулося у трактуванні цієї категорії з трьох позицій, як: синоніма здатності організації пристосовуватися до мінливих умов середовища; можливості управлінців щодо прийняття адекватних рішень та ефективних дій; специфічних внутрішніх операцій, що визначають основний напрям діяльності організації. Спільним для цих позицій є визнання того, що компетенція визначає організаційні процеси, через які організація отримує, синтезує різноманітні ресурси та генерує нові способи їх застосування. Використання положень ресурсного підходу при розв'язанні інституційної причини "ресурсної залежності" дасть змогу (паралельно з аналізом нормативно-правової бази) обґрунтувати межі компетенції суб'єктів регіонального управління стосовно прийняття управлінського рішення щодо розпорядження ресурсами.

2. Для носія влади важливим є не тільки володіння ресурсами, а і їх цінність. Дослідники ресурсного підходу акцентують увагу на суттєвій відмнності між ціною й силою влади. Ціна влади – це вартість тієї частини належних суб'єктові ресурсів, котра необхідна йому для впливу на поведінку об'єкта. Сила влади суб'єкта оцінюється вартістю того, що потребується об'єкта задля запобігання впливу, який бажає здійснити суб'єкт. Отже, ресурсний підхід дає змогу визначити ступінь влади, і це надзвичайно важливо для суб'єктів регіонального управління, насамперед, з погляду інформації щодо ресурсів. Влада – це інформація про ресурси. Інформаційне забезпечення регіональних органів влади щодо конкретних характеристик реальних і потенційних ресурсів регіональної системи – це ще один шлях до розв'язання проблеми "ресурсної залежності".

3. Здатність регіональних органів влади виконувати свої функції базується на праві володіння й розпорядження ресурсами та організаційних здібностях суб'єктів управління. Ресурсний підхід по-новому трактує роль та сутність здатності (capabilities) як ексклюзивного організаційного ресурсу, що створює особливі переваги. Вбудовані в організацію управлінські здатності, а не доступність цінних матеріальних чи нематеріальних ресурсів, на початку XXI ст. стають визначальним фактором конкурентних переваг. Зазначена обставина зумовила виникнення двох альтернативних механізмів ресурсного забезпечення – "збір та накопичення ресурсів" і "розвиток ексклюзивної організаційної здатності". Синтез двох механізмів особливо продуктивний при вирішенні проблеми ресурсного забезпечення реалізації регіональних інтересів. Подальший розвиток базових ідей ресурсного підходу може реально забезпечити спроможність органів влади належно виконувати свої функції.

IV. Висновки

У контексті практичної реалізації принципів децентралізації та субсидіарності, інших базових елементів концепції демократичного врядування, адекватним методологічним підґрунтям бачиться ресурсний підхід, оскільки саме властивий йому акцент на створення й розвиток унікальних організаційних ресурсів з урахуванням фактора часу відповідає актуальнішим на сьогодні для регіонального управління проблемам розподілу компетенції між суб'єктами регіональної влади.

Література

1. Бурдье П. Формы капитала / П. Бурдье // Западная экономическая социология : хрестоматия современной классики. – М. : РОССПЭН, 2004. – С. 518–529.
2. Грант Р.М. Ресурсная теория конкурентных преимуществ: практические выводы для формулирования стратегии / Р.М. Грант // Вестник СПбГУ. Сер. 8 : Менеджмент. – 2003. – Вып. 3. – С. 47–75.
3. Катькало В.С. Эволюция теории стратегического управления : монографія / В. Катькало. – 2-е изд. – СПб. : Высшая школа менеджмента : Изд-во СПбГУ, 2008. – 548 с.
4. Марченко Г. Ресурсный подход в политике / Г. Марченко // Власть. – 2005. – № 8. – С. 80–83.
5. Методологія державного управління : словник-довідник / [уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. авт. кол.) ; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.
6. Нельсон Р. Эволюционная теория экономических изменений / Р. Нельсон, С. Уинтер. – М. : Изд-во РАГС, 2002. – С. 36–37.
7. Прахалад К. Ключевые компетенции корпорации / К. Прахалад, Г. Хамел //

Вестник СПбГУ. Сер. 8 : Менеджмент. – 2003. – Вып. 3. – С. 18–46.
8. Makadok R. Toward a Synthesis of the Resource-Based and Dynamic-Capability View of Rent Creation / R. Makadok // Strategic management journal. – 2001. – Vol. 22. – P. 387–401.
9. Norton R.D. Creating the New Economy / R. Norton. – N.Y. ; Cheltenham : Edward Elgar, 2000. – 272 p.
10. Preffer J. The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective / J. Pfeffer, G. Salancik. – N.Y. : Harper and Row, 1978. – P. 37–52.
11. Wernerfelt B.A. Resource-Based View of the Firm / B. Wernerfelt // Strategic Management Journal. – 1984. – Vol. 5. – № 2. – P. 171–180.

УДК 656.13

ФОРМУВАННЯ ПРАВОВИХ МЕТОДІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ

Болдуєва О.В.
кандидат економічних наук
Запорізький національний університет

Annotation
Considers the problems of formation mechanisms of state regulation of securities market in Ukraine. Principles of formation of legal methods of state regulation.
Анотація
Розглянуто проблематику формування механізмів державного регулювання ринку цінних паперів в Україні. Розроблено принципи формування правових методів його державного регулювання.
Ключові слова
Державна політика, ринок цінних паперів, механізми державного управління, реформування.

І. Вступ

Існування адміністративно-правових методів управління економікою зумовлено існуванням відносин адміністративного характеру між суб'єктом впливу (державою) та його об'єктом (елементами економічної системи). Пов'язано це з особливою роллю держави, покликаної забезпечувати рівні та недискримінаційні умови для розвитку економіки в зонах ринкових конкурентних відносин, а також здійснювати соціальний захист і державне регулювання через так звані "провали ринку", коли ринкові механізми не в змозі забезпечити оптимальний рівень виробництва і зайнятості в зазначених сферах.

При цьому використовуються методи адміністративно-правового впливу як наслідок існування відносин адміністративного підпорядкування між державою і керованими сферами економічної діяльності.

Теоретичним і практичним проблемам розвитку фондового ринку в економічній літературі приділено достатньо уваги. У вітчизняній і зарубіжній економічній науці склалися різні напрями досліджень, проводяться дискусії про призначення, сучасний стан і роль фондового ринку в економіці, особливості вітчизняної моделі цього ринку і вибір орієнтирів його вдосконалення, активно вивчається вітчизняний і зарубіжний досвід.

Серед українських науковців, що зараз займаються вивченням цієї проблематики, слід зазначити таких, як: М. Заблоцький, А. Ковальчук, І. Кравцова, Г. Калач, А. Меньшикова, С. Степанчук, Л. Панова, С. Хоружий та ін.

Проте, незважаючи на розробленість багатьох аспектів функціонування та розвитку фондового ринку, далеко не всі проблеми ринку цінних паперів і його інституціональної структури є достатньо дослідженим. До таких можна віднести: теоретичні основи становлення та функціонування ринку цінних паперів як цілісної системи та її функціональний зміст, методи і механізми державного регулювання ринку цінних паперів тощо.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є розгляд та обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення державної методів державного регулювання ринку цінних паперів Україні в умовах трансформаційної економіки.

ІІІ. Результати

В цілому держава впливає на економіку за допомогою такого традиційного комплексу адміністративно-правових заходів:

1. Прямий контроль, що включає: нормування, централізоване планування, ліцензування.

2. Регулювання (громадські організації, ціни тощо).

3. Установи та спілки, що контролюють дотримання законодавства (з антимонопольного регулювання, безпеки тощо).

4. Монетарна політика і регулювання фінансових інститутів.

Практична сфера застосування методів адміністративного управління в різних країнах різниться, що знаходить відображення у частці і структурі державного сектора в економіці, рівні і ролі соціального захисту, частці податків у ВВП, інституціональному складі органів державного управління тощо. У сфері ринку цінних паперів основними об'єктами адміністративного регулювання є: кваліфікаційні вимоги до учасників ринку цінних паперів; обмеження на суміщення здійснення діяльності на ринку цінних паперів з іншими видами діяльності; обмеження на суміщення різних видів діяльності на ринку цінних паперів; захист прав інвестора; зменшення ролі психологічного фактора у функціонуванні ринку цінних паперів, що відображається у ймовірності паніки або ажіотажу на ринку; запобігання маніпулюванню інсайдерською інформацією в інтересах окремих учасників фондового ринку, цінами, а також іншим недобросовісним діям унаслідок змови декількох учасників фондового ринку; діяльність територіальних регуляторних органів.

Залежно від об'єкта застосування стандартних методів у сфері державного регулювання ринку цінних паперів, адміністративно-правове регулювання можна розподілити на дві групи:

1. Пряме регулювання параметрів ринку цінних паперів, спрямоване на вдосконалення процедур функціонування ринку, підвищення його ефективності, зниження системних ризиків, забезпечення інтересів держави на ринку.

2. Адміністративне регулювання інших економічних параметрів, що опосередковано впливають на ринок цінних паперів, особливо у сфері акціонерного права, монетарної політики, галузевого регулювання тощо.

Методи прямого контролю застосовуються до всіх об'єктів державного управління в рамках системи адміністративних правовідносин.

Можна виділити такі сфери, в яких методи прямого контролю з боку держави здобули найбільшого поширення, а саме: регулювання діяльності кредитних й інвестиційних інститутів; встановлення кваліфікаційних вимог учасникам ринку цінних паперів; законодавче забезпечення захисту прав інвесторів та акціонерів; регулювання ринку цінних паперів підприємств – природних монополій; регулювання ринку цінних паперів підприємств, що використовують загальнонаціональні природні ресурси; регулювання ринку цінних паперів підприємств і галузей, що мають оборонне значення, або пов'язані із забезпеченням національної безпеки; регулювання ринку цінних паперів підприємств, що мають соціальне значення в межах регіону або всієї країни; контроль за діяльністю територіальних органів державного управління.

Як механізми здійснення методів прямого контролю можна виділити такі:

– пряме адміністративне підпорядкування, коли методи прямого впливу здійснюються відносно об'єктів, пов'язаних відносинами співпідпорядкованості, зокрема, щодо державних установ, а також державних і комунальних підприємств;
– управління в рамках цивільного законодавства, коли застосування методів прямого контролю здійснюється на підставі відносин громадсько-правового характеру, однією зі сторін у яких є держава.

Розглянемо стандартні адміністративні методи впливу на економіку, що застосовуються при регулюванні ринку цінних паперів.

Нормування полягає у встановленні обов'язкових для виконання нормативів кількісного і якісного характеру. У дореформений період нормування як спосіб встановлення обов'язкових для виконання планових показників застосовувався в масштабі всієї економіки і в усіх галузях. Аналогічним чином нормування застосовується в практиці внутрішньокорпоративної діяльності як елемент системи планування, реалізації і контролю за здійсненням завдань компанії або структурного підрозділу. Процес реформування передбачає перерозподіл і децентралізацію функцій з управління економічними процесами і, як наслідок, зниження ролі державного нормування в економічному житті. Оптимальна частка такого нормування, як правило, визначається "емпірично" і є наслідком сформованої системи адміністративних відносин у рамках економічної підсистеми.

У сфері державного регулювання ринку цінних паперів цим методом одним з ключових є питання про заборону або, навпаки, дозвіл на поєднання функцій інвестиційних та кредитних інститутів у рамках однієї організації. Як показує зарубіжний досвід, це, на перший погляд, не дуже суттєве обмеження приводить до значних стратегічних наслідків у спрямуванні і розвитку інвестиційної та кредитної сфери, механізмі фінансування економіки, сприяє стійкості і надійності інвестиційних та фінансових інститутів і здатності їх залучати кошти населення для фінансування економіки.

Суть проблеми полягає в необхідності відділення кредитних та інвестиційних вкладень у межах однієї організації і запобігання використанню грошей, отриманих як депозит, на придбання корпоративних акцій, оскільки в цьому випадку інвестор, а з ним і

вкладник, зазнає зовсім інших видів ризику, які він нести не повинен.

Завдання розмежування кредитних та інвестиційних ризиків є головним при здійсненні цього напряму адміністративного регулювання.

Є два полярних варіанти вирішення цієї проблеми, більше відомі як "американський" (повна заборона банкам купувати акції) та "німецький" (дозвіл банкам на здійснення всіх операцій з цінними паперами за умови повного інформаційного ізолювання кредитного та інвестиційного підрозділів один від одного, відомий також як "китайська стіна").

У світовій практиці в тому чи іншому вигляді наявні елементи обох систем, що істотно впливає на структуру інвестиційно-фінансової сфери, тип інвестування і, як наслідок, темпи зростання й ефективність корпорацій і банків. Надзвичайно важливе значення при цьому має і система цінностей населення країни, її схильність до більшої чи меншої економічної свободи і рівня державного захисту, патерналізму з боку держави, наявним родовим і корпоративним цінностям тощо.

В Україні сьогодні це питання залишається предметом безперервних дискусій. Відсутність чіткої позиції в цьому питанні становить велику небезпеку для розвитку інвестиційної та кредитної сфери, оскільки не дає можливості побудувати механізми розмежування кредитного та інвестиційного ризиків ні за одним із зазначених варіантів.

Іншою важливою сферою застосування нормування є забезпечення захисту прав інвесторів на ринку цінних паперів. З цією метою в Україні необхідно прийняти закон, аналогічний федеральному закону Росії "Про захист прав і законних інтересів інвесторів на ринку цінних паперів", який би регламентував обов'язкове надання інвестору інформації про емітента, ціни угод та інші документи, що містять у собі норми відповідальності за недостовірне надання інформації.

У світовій практиці велике значення при законодавчому врегулюванні відносин інвестора та брокера має законодавче визначення пріоритету інтересу інвестора над інтересами самого брокера в разі можливого конфлікту інтересів, що також є одним з найважливіших завдань, що підлягають законодавчому врегулюванню в Україні.

Централізоване планування як елемент державного адміністративного управління економікою також широко застосовувався в дореформений період і був одним з основних елементів системи централізованого управління економікою. У процесі здійснення економічних реформ реалізація цієї функції також була в основному піддана децентралізації на рівні більшості галузей народного господарства.

Практика засвідчила, що ефективною альтернативою системі централізованого планування може бути тільки гармонійна система корпоративного управління, обов'язковими елементами якої є: чіткий і остаточний розподіл прав власності в корпораціях; адекватна система корпоративного контролю акціонерів за діями менеджменту підприємства; всебічний захист прав власності з боку держави; ефективно діюча система банкрутства неефективних підприємств; розвинений рівень корпоративної культури та корпоративного мислення у суб'єктів економічних відносин.

Відсутність хоча б одного із зазначених елементів призводить до недостатньо ефективного корпоративного контролю на рівні всієї економіки, закономірними наслідками чого стало падіння обсягів виробництва, деградація розрахунків, зростання обсягів неплатежів і загальне старіння основних виробничих фондів у масштабі всієї економіки.

Неефективність вітчизняних корпорацій не могла не позначитися на показниках ринку цінних паперів, а саме: показники капіталізації українських корпорацій у десятки разів поступаються капіталізації аналогічних західних компаній. Недооцінка національних компаній не дає їм можливості залучати значні кошти на ринку акцій, оскільки подібне залучення інвестицій у цьому випадку є неадекватно дорогим.

Ліцензування як елемент системи обмеження кількості учасників ринку цінних паперів та накладення обов'язкових вимог на суб'єктів господарської діяльності широко застосовується державою з метою захисту прав споживачів.

Регулювання як метод державного управління являє собою цілеспрямований вплив держави на певні параметри економічної системи з метою стимулювання її розвитку в потрібному напрямі. При цьому значного поширення набули нижченаведені форми регулювання.

Під регулюванням через громадські структури розуміють регулювання через спеціалізовані інститути, існування яких приносить маржинальну вигоду суспільству.

При цьому у сфері регулювання інфраструктурних елементів ринку цінних паперів найважливіше значення має регулювання діяльності фондових бірж та позабіржових організаторів торгівлі (депозитаріїв і реєстраторів). Адміністративне регулювання діяльності фондових бірж та позабіржових організаторів торгівлі є класичним прикладом необхідності втручання держави у випадках "провалу" ринку. У цьому разі мова йде про поширену практику державних органів припиняти біржові торги у випадку падіння або підвищення основних індексних показників на певну відсоткову величину.

Основна причина подібних втручань – необхідність локалізації психологічного фактора, коли в результаті паніки або ажіотажу відбувається різке зростання чи падіння котирувань, що негативно позначається на інших ринках, в першу чергу, на терміновому, на якому, як правило, відбувається хвиля банкрутства дрібних спекулянтів, а також на ринку державного боргу та валютному ринку, куди (або звідки) залежно від ситуації спрямовуються кошти з ринку корпоративних паперів.

Властивий цій ситуації "ефект доміно" може серйозно підірвати довіру інвесторів до країни і в довгостроковій перспективі негативно позначитися на інвестиційному кліматі.

Крім того, інфраструктурні питання важливі для стабілізації ринку цінних паперів в умовах транзитивної економіки та забезпечення припливу нових капіталів, коли необхідно позбавити ринок від зайвої спекулятивності. На думку А.Т. Ковальчук, спекуляція – це операція з підвищеним ризиком, так оскільки спекулянт може отримати дохід, але діє з великим ризиком зазнати збитків. Для цього в рамках нормування необхідно проводити політику збільшення дивідендної складової прибутку за рахунок складової, що зумовлена зростанням курсової вартості, а також у рамках регулювання елементів інфраструктури – зниження інфраструктурних ризиків. У результаті зниження ризиків на ринок приходять консервативні інвестори, і за рахунок збільшення попиту прибутковість знижується, призводячи до відходу спекулянтів [3].

Заходами реалізації цієї мети можуть виступати запровадження інститутів уповноваженого дилерства на ринку корпоративних цінних паперів (одночасно вирішується проблема стійкості котирувань) і введення контролю за розмірами комісійної винагороди.

Адміністративне регулювання цін здійснюється відносно цін на певні категорії товарів, визначених державою як об'єкт цінового регулювання. Такого роду товаром повинні виступати й інструменти ринку цінних паперів.

У сфері ринку цінних паперів, де значну роль (особливо у випадку роботи з коштами населення) відіграє професійна репутація та імідж, наявність додаткового (внутрішньокорпоративного) регулювання з боку професійної асоціації відіграє стимулювальну роль у зміцненні позитивного сприйняття інвестиційної сфери та відсіканні недобросовісних учасників, з метою підвищення довіри до інвестиційних компаній у цілому.

Одними з найважливіших завдань, які стоять перед саморегульованими організаціями у сфері обмеження конкуренції та антимонопольного регулювання, є запобігання маніпулюванню цінами та використанню інсайдерської інформації в інтересах будь-якого з учасників.

У цілому, саморегульовані організації є однією з найбільш прогресивних форм регулювання ринку цінних паперів і в майбутньому здатні прийняти на себе частину функцій державних органів з регулювання ринку цінних паперів.

Особливою сферою державного управління є регулювання боргової політики і фінансових інститутів.

Таким чином, можна сказати, що в умовах сучасної економіки емпірично знайдений основний принцип взаємодії державної боргової і кредитно-грошової політики, а саме: необхідно максимально ізолювати розв'язання бюджетних проблем від функцій регулювання параметрів грошового обігу і за можливістю виключити їх взаємний вплив один на одного.

Таким чином, підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що регулювання ринку цінних паперів містить сфери діяльності, що традиційно є об'єктом державного адміністративного управління. Методи прямого контролю спрямовані на встановлення кваліфікаційних вимог до учасників фондового ринку, регулювання інституційного складу корпоративних інвесторів з метою запобігання змішуванню кредитного та інвестиційного ризиків, а також захисту прав інвесторів на ринку цінних паперів. Крім того, методи прямого контролю використовуються у внутрішньодержавному управлінні як методи управління територіальними підрозділами органів регулювання ринку цінних паперів.

На рівні регіонів методи прямого контролю застосовувалися у сфері контролю перерозподілу прав власності в процесі приватизації та постприватизаційний період, з метою тимчасової консервації структури власності на акції комунальних підприємств і запобігання появі недружніх акціонерів протягом перехідного періоду.

Регулювальні методи застосовуються як методи цілеспрямованого впливу на інфраструктурні об'єкти, а саме: фондові біржі, позабіржових організаторів торгів, депозитаріїв та реєстраторів з метою зниження системних ризиків, у першу чергу шляхом локалізації впливу "психологічного" фактора, властивого організованому ринку цінних паперів.

Регулювальні методи управління застосовуються у сферах, де з початку наявні тенденції до виникнення критичних ситуацій, у яких застосування державного регулювання є постійно виправданим як за умов стабільної економіки, так і в перехідний період.

Методи управління за допомогою участі в роботі установ та спілок, які мають функції контролю за дотриманням законодавства, застосовуються з метою зниження внутріш-

ньосистемних ризиків, притаманних організованому ринку цінних паперів, таких як запобігання обмеженню конкуренції, маніпулюванню цінами та використанню інсайдерської інформації.

Цей вид регулювання через те, що фондові ринки можуть успішно функціонувати лише за умови високого рівня довіри між контрагентами, найбільш ефективним інструментом забезпечення якого є саме професійні асоціації та спілки, є одним з найбільш перспективних і в майбутньому можливо вирішення з його допомогою завдань, що традиційно вирішуються за допомогою методів прямого контролю.

Боргова політика являє собою державну функцію, реалізація якої суттєво впливає на фондовий ринок. Пов'язано це в першу чергу з тим, що реалізація цих функцій у більшості випадків здійснюється за допомогою механізмів ринку державних цінних паперів.

Параметри ринку державних цінних паперів справляють вирішальний вплив на ряд найважливіших макроекономічних показників, таких як безризикова відсоткова ставка й рівень інфляції, що, у свою чергу, впливає на інші ринки цінних паперів.

Ці механізми мають істотне значення для економічного зростання. Проте у перехідний період через відсутність досконалої інституційної структури, механізмів банкрутства недосконаліть податкової системи, відсутність дієвих бар'єрів на шляху неадекватного втручання в бізнес, неефективність судової системи адекватна кредитно-грошова та бюджетна політика є необхідною, але недостатньою умовою поліпшення інвестиційного клімату та створення передумов для економічного зростання.

У сфері регулювання ринку цінних паперів через властиву йому нестабільності монетарні методи можуть дати позитивний ефект лише в сукупності з іншими адміністративно-правовими методами.

Специфічним напрямом регулювання ринку цінних паперів адміністративно-правовими методами стало регулювання ризиків на ринку цінних паперів, пов'язаних з діяльністю професійних учасників.

Наприклад, до таких ризиків відносять ризики конфлікту інтересів, які пов'язані з практикою суміщення різних видів професійної діяльності на ринку цінних паперів, і ризики, пов'язані з використанням брокером грошових коштів у своїх інтересах.

Імовірність виникнення ризиків, пов'язаних з конфліктом інтересів, зумовлена практикою поєднання різних видів професійної діяльності на ринку цінних паперів. Зокрема, є підстави стверджувати про наявність конфлікту інтересів при суміщенні: брокерської та дилерської діяльності; брокерської та депозитарної діяльності; діяльності кредитних організацій з брокерською та дилерською діяльністю.

Так, при суміщенні брокерської і дилерської діяльності підвищується ризик того, що професійний учасник буде здійснювати операції переважно у власних інтересах, ніж в інтересах клієнтів. При поєднанні діяльності кредитної організації з брокерською та дилерською діяльністю виникають передумови для маніпулювання коштами клієнтів і для використання у власних інтересах інсайдерської інформації, отриманої при здійсненні діяльності як кредитора.

Для мінімізації ризиків, пов'язаних з поєднанням зазначених вище видів діяльності, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України має намір продовжувати роботу з розробки і практичного впровадження єдиних правил зниження ризиків суміщення різних видів діяльності на ринку цінних паперів.

Більше того, при поєднанні дилерської, брокерської та депозитарної діяльності, а також діяльності кредитної організації виникає ймовірність використання професійним учасником ринку цінних паперів коштів клієнта у власних інтересах.

При плануванні заходів, спрямованих на мінімізацію зазначеного ризику, першорядне значення мають заходи щодо нормативного відокремлення рахунків професійних учасників ринку цінних паперів та їх клієнтів. Необхідно чітко розділити рахунки грошових коштів брокера та його клієнтів у кредитних організаціях, а також ввести в практику принцип роздільного обліку цінних паперів.

Таким чином, буде забезпечена прозорість операцій професійних учасників ринку цінних паперів з коштами своїх клієнтів. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне здійснити такі заходи:

– встановити вимоги ДКЦПФР України до брокерів з відкриття окремого розрахункового рахунку для відокремлення коштів клієнтів;
– внести доповнення в правила ведення бухгалтерського обліку в кредитних організаціях, передбачивши введення нового балансового рахунку, призначеного для обліку брокером коштів клієнтів;
– встановити порядок відкриття та ведення окремого розрахункового рахунку брокера.

Важливим фактором контролю за розглянутими ризиками, а також іншими ризиками є вдосконалення процедур збору й аналізу звітності компаній, що здійснюють брокерську й дилерську діяльність.

IV. Висновки

Отже, узагальнюючи вищезазначене з урахуванням особливостей становлення в Україні ринку цінних паперів, вважаємо, що формування правових методів його держа-

вного регулювання має здійснюватися на основі таких принципів:

а) принцип державного регулювання ринку цінних паперів щодо захисту прав учасників ринку цінних паперів на основі ліцензування і регулювання всіх видів професійної діяльності на цьому ринку має розумітися не лише з точки зору рестрикційного, а й з точки зору стимулювального підходу в регулюванні.

Реалізація цього принципу має будуватися з урахуванням необхідності мінімізувати можливість прояву дисбалансу інтересів, зумовленого суміщенням функцій безпосередньої участі в операціях на ринку і регулювання ринку;

б) принцип єдності нормативної правової бази, режиму і методів регулювання ринку на всій території України необхідно використовувати з урахуванням наявних на цей час особливостей окремих регіональних ринків;

в) принцип обмеженого державного втручання, але максимального саморегулювання треба використовувати з урахуванням того, що можливості саморегульованих організацій в Україні поки ще незначні. Такий підхід означає, що держава регулює діяльність суб'єктів ринку лише в тих випадках, коли це абсолютно необхідно, і делегує частину своїх нормотворчих і контрольних функцій професійним операторам ринку цінних паперів, що організовані в саморегульовані організації;

г) принцип рівних можливостей, що означає стимулювання державою конкуренції на ринку цінних паперів має підкріплюватися розкриттям державними органами інформації про таку підтримку;

д) принцип спадкоємності державної політики на ринку цінних паперів означає, що послідовність державної політики формування вітчизняної моделі ринку цінних паперів не повинна зводитися до абсолюту, оскільки це призводить до негнучкості такої політики при зміні загальноекономічної ситуації.

Література

1. Заблоцький М.Б. Регіональні рівні управління і регулювання підвищення капіталізації цінних паперів / М.Б. Заболоцький // Регіональна економіка. – Л., 2009. – № 1. – С. 208–215.
2. Калач Г.М. Сучасні тенденції фінансової політики у сфері фондового ринку / Г.М. Калач // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 6. – С. 216–222.
3. Ковальчук А.Т.Рынок фиктивно-спекулятивного капитала: эксклюзивность финансово-правового позиционирования / А.Т. Ковальчук // Государство и право. – 2009. – № 1. – С. 57–64.
4. Меньшикова А. Регулювання ринку цінних паперів у Європейському Союзі / А. Меньшикова // Фінансовий ринок України. – 2009. – № 6. – С. 22–24.
5. Панова Л. Щодо поняття ринку цінних паперів / Л. Панова // Вісник прокуратури. – 2010. – № 5. – С. 86–91.
6. Степанчук С.С. Особливості регулювання біржового фондового ринку в Україні / С.С. Степанчук, І.В. Кравцова // Фондовый рынок. – 2010. – № 12. – С. 8–11.
7. Хоружий С. Складові системи регулювання ринків цінних паперів в ЄС / С. Хоружий // Ринок цінних паперів України. – 2009. – № 9–10. – С. 65–69.

УДК

ГЕНЕЗИС РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ У СВІТОВІЙ ПОЛІТИКО-ФІЛОСОФСЬКІЙ СПАДЩИНІ

Бульба В.Г.

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

Annotation

In the article historical formation of politiko-philosophical judgement of essence and the contents of the basic functions of the state reveals.

Анотація

У статті розкрито історичне становлення політико-філософського усвідомлення сутності та змісту головних функцій держави.

Ключові слова

Держава, функції державного управління.

І. Вступ

Проблема пошуку та винайдення справедливого суспільного устрою й встановлення ефективного балансу між державою та індивідом в усі віки є однією з головних проблем філософії пізнання, усвідомлення мети, сенсу і функцій суспільного розвитку. Україна як держава, що переживає етап формування нових підходів до соціально-економічних перетворень, спрямованих на усунення суперечностей, спричинених суспільною, політичною і економічною проблематикою пост-

радянського розвитку, перебуває в стані глибокого реформування. Очевидно, що аксіоми та догми науки державного управління, створені в період СРСР, на сучасному етапі втратили свій сенс і практичне значення. Тогочасні суспільні цінності та пріоритети відійшли в минуле, а нові надзвичайно важко і неохоче сприймаються окремими соціальними групами. Сьогодні є очевидним те, що руйнація командно-адміністративної економіки призвела до виникнення дисфункціональних та деструктивних явищ, які притаманні періодам кризи колективних відносин. Такий стан характеризується непродуктивною економічною діяльністю, ціннісними орієнтаціями і нормами, спрямованими на досягнення мети будь-якою ціною, і соціальною поведінкою, яка задовольняє виключно групові (кланові) інтереси.

Необхідність визначення стратегічних підходів до вибору моделі суспільного розвитку зумовлює потребу вдосконалення існуючої системи суспільних інститутів: правил, норм, законодавства тощо, якими врегульовується та координується поведінка індивідів, суб'єктів господарювання та інших форм суспільної діяльності. Перш за все, це стосується пошуку оптимальних співвідношень традиційних і новітніх функцій держави, дослідження їх природи, мети та наслідків для розвитку суспільства, що, у свою чергу, потребує дослідження генезису розуміння функцій держави у світовій політико-філософській спадщині.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити генезис розуміння функцій держави у світовій політико-філософській спадщині.

III. Результати

Актуальні завдання, які сьогодні стоять перед політичною, управлінською та науковою елітою України, найбільш чітко окреслені у національній доповіді "Новий курс: реформи в Україні 2010–2015", розробленій секцією суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України. Зокрема, це стосується гармонізації функцій держави і ринку на нових засадах, які є ключем до вирішення багатьох суспільно важливих проблем: оптимізації обсягів і структури державного бюджету, підвищення ефективності діяльності органів державної влади, забезпечення громадян якісними суспільними благами, подолання корупції, збалансування регулювальних функцій державних і суспільних інституцій між собою і з інтересами суб'єктів економічної діяльності та громадян [10, с. 11].

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що на сьогодні рівень розробленості теорії функцій держави у вітчизняній і світовій науці державного управління традиційно вважається однією із найбільш досліджуваних з глибокими історичними коріннями. Проблему виокремлення провідних функцій держави під різними кутами зору досліджували Платон і Арістотель, Полібій і Цицерон, Нікколо Макіавеллі і Жан Боден, Гуго Гроцій і Томас Гоббс, Джон Локк і Клод Гельвецій, вчення яких розвинули Ієремія Бентам і Георг Гегель, Джон Міль і Карл Маркс, Алексіс де Токвіль і Лоренц фон Штейн.

Ще в центральній праці давньогрецького філософа Платона "Держава" здійснено спробу проаналізувати основні функції тогочасної держави, головною серед яких визначено забезпечення "усезагального щастя". В результаті Платоном було створено концепцію так званої "ідеальної держави", суть ідеології якої полягає в тому, що "ми творимо державу, аж ніяк не маючи на увазі, щоб та чи інша верства населення була винятково щаслива, а навпаки, щоб по-справжньому щасливою була вся держава" [11, с. 107].

У другій половині XX ст., піддаючи критиці утопічні ідеї цього давньогрецького філософа, Ганс Йонас зазначав, що "хоч її (щасливої держави – *В.Б.*) дійсне буття є можливим, її здійснення потребує такого збігу щасливих обставин у сплутаному потоці людських справ, що на них годі сподіватися. Однак для себе модель має бути реалістичною, тобто її існування у світі має бути можливим; оскільки утопія враховує межі людини, а з іншого боку, непевна ставка на свободу, відповідно до її завдання, завжди триває, то утопія, зрозуміло, міститиме в собі домішки авторитарних та патерналістських елементів" [5, с. 264–265]. У свою чергу, Арістотель також, спираючись на результати платонівської політичної філософії, виділив самостійну науку про державну політику, мета якої полягає в забезпеченні справедливого загального блага.

Серед видатних мислителів минулого слід згадати засновника утилітаризму – І. Бентама, а також підданого критиці К. Марксом та Ф. Енгельсом "офіційного філософа Прусської імперії" Г. Гегеля, автора першого систематичного дослідження політичного механізму з точки зору його владної природи Т. Гоббса, засновника ліберально-демократичної традиції в західній політичній думці Дж. Локка тощо.

Зрозуміло, що на різних історичних етапах різні вчені, які пропонували пояснення цьому процесу, використовували різний обсяг нагромаджених людством знань. Сьогодні рівень знань про суспільство незмірно зріс, але в жодному разі ми не повинні зневажливо розглядати ідеї вчених, які жили раніше нас, тим більше, що багато їхніх ідей не відкинуті життям і справедливі дотепер, а деякі з них у свій час вважалися абсурдними і лише згодом знаходили практичне підтвердження. Зокрема, К. Маркс, передрікаючи невідворотність революції в Англії, зго-

дом погоджувався, що зміна відносин між буржуазією та пролетаріатом може відбутися мирним шляхом.

Водночас аналіз наукових праць змушує зробити висновок про існування різночитань та неузгодженостей у визначенні функцій держави, низького рівня систематизації стародавніх поглядів на функції держави та їх слабку кореляцію із сучасними науковими підходами. Очевидно, що з огляду на стрімке поширення глобалізаційних процесів низка існуючих положень теорії функцій держави потребує нових підходів до розуміння їх сутності.

У стародавніх наукових дослідженнях, присвячених державі, її основним ознакам, структурі, вона розглядається "статично", тобто, іншими словами, як суб'єкт політики, що перебуває у стані рівноваги (гомеостазу), і має якісні характеристики територіальної, структурної організації суспільства, форми урядування, національно-територіальний і адміністративно-територіальний устрій, політичний режим.

У свою чергу, дослідження гомеостатичних процесів як здатності відкритої системи до саморегуляції – утримання рівноваги передбачає виділення і дослідження параметрів (політичних, соціальних, економічних тощо), суттєві зміни яких порушують рівновагу всієї системи державного устрою. Тобто виникає необхідність встановлення так званих граничнодопустимих меж зміни цих параметрів, які є взаємозалежними від внутрішньодержавних та глобалізаційних процесів, а також введення в дію механізмів відновлення рівноваги у випадку перевищення критичної межі. Швидкість і глобальність змін, які відбуваються у сучасному суспільстві, змушують зробити висновок, що тільки взяті у сукупності статичні та динамічні характеристики процесів суспільного розвитку дають змогу зрозуміти природу такого складного предмета, як функція держави.

К. Поппер, визначаючи головне положення здобуття знань про такі соціальні інституції, як держава, є вивчення її історії або історії їхнього колективного "духу нації", який формує державу [14, с. 45].

Таким чином, аналіз і спостереження за трансформаціями функцій держави дають змогу переосмислити тривалий історичний процес формування та еволюції державності в широкому розумінні цього значення. За великим рахунком, дефініція "державність" якнайточніше характеризує організаційний стан суспільства, різні щаблі, які воно долає у своєму історичному бутті, та найголовніше – різні функції, які покладаються на цих етапах на державу.

Етимологія сучасного поняття "функція" бере початок від латинського functio, що буквально означає "виконання, звершення". Визначено, що термін "функція", як і інші загальнонаукові поняття, не є виключно юридичним, політичним чи математичним. Водночас теоретичний опис, узагальнення функцій, які виконує держава, дає підстави віднести різні сторони діяльності держави саме до її функції. Очевидно, що поняття функції держави доцільно розглядати комплексно, як легітимізований предмет і зміст діяльності держави, спрямований на забезпечення суспільного розвитку, "основні напрями або види її діяльності, які виражають сутність і призначення держави, її роль і місце в суспільстві" [12, с. 701].

З цієї позиції доречно згадати Ж.-Ж. Руссо, який у трактаті "Про суспільний договір", проголошуючи суспільну злагоду священним правом, яке слугує основою для всіх інших, зазначив, що "управління, за якого народ зменшується в кількості і потерпає від нестатків, є найгіршим" [15, с. 230]. Простою арифметичною дією автор ідеї прямої форми управління народом державою визначив основний критерій ефективності функції держави, яка характеризується соціальними аспектами, а саме: рівнем добробуту народу.

Міфологізований своїми сучасниками засновник даосизму Лао-Цзи (579–499 рр. до н. е.), формулюючи свою консервативно-утопічну концепцію, взагалі вважав, що діяльність держави породжує зло, а тому єдино корисною функцією її є … бездіяльність [9, с. 19].

Згідно з вченням Конфуція (551–479 рр. до н. е.), одна з найголовніших функцій держави має бути спрямована на досягнення внутрішньої рівноваги між правлячою елітою і підлеглими, адже в процесі правління потрібно "сприяти народові, використовуючи те, що приносить йому зиск" [13, с. 88]. Фактично цей давньокитайський філософ уперше сформулював основний принцип соціальної функції держави.

Цитований практично всіма науковцями від часів античності до сьогодення давньогрецький філософ Демокріт (приблизно 460–370 рр. до н.е.) наголошував, що "інтереси держави повинні ставитись вище за усі інші і піклуватися, щоб вона (держава – *В.Б.*) добре управлялась, не варто застосовувати силу проти справедливості і для своєї користі застосовувати силу проти спільного добробуту. Оскільки поліс, який добре управляється, – це найбільший оплот; у ньому заключається все і, доки він зберігається, зберігається загальний добробут, а загине він, [з ним разом] загине все" [4, с. 236]. При цьому, розмірковуючи про сутність блага, Демокріт зазначав, що бідність у демократії настільки ж відрізняється від так званого благополуччя при царях, наскільки свобода відрізняється від рабства.

Повертаючись до вже згаданої утопічної концепції давньогрецького мислителя Платона (428–347 рр. до н. е.), який вважав, що

“достатньо лиш дати один поштовх до розбудови держави, і вона запрацює сама, набираючи сили, наче колесо” [11, с. 112], буде доцільним згадати, що Платон наділяв державу такими функціональними якостями, як мудрість, розсудливість, мужність та справедливість, які “змагаються між собою за досконаліть держави” [11, с. 123]. Потрібно зазначити, що античні філософи під поняттям “держава” розуміли “міста-держави”, виникнення яких датується IV–III тисячоліттям до н.е. Саме ж поняття “держава” почали вживати у XVIII ст. Його увів у науковий обіг Н. Макіавеллі (1469–1527 рр.), який, використовуючи термін stato, об’єднав поняття “республіка” і “єдиновладне правління” [8].

Арістотель (384–322 рр. до н.е.) зазначав, що “держава не може набувати такої єдності, як того вимагають декотрі особи, вважаючи це величезним щастям; навпаки, це згубить її, тоді як щастя кожного з індивідів її зберігає” [1, с. 36]. Таким чином, фактично допускаючи наявність соціальної функції держави, філософ визначив, що “в державі, яка бажає встановити правильний устрій, громадяни не повинні турбуватися про предмети першої необхідності” [1, с. 54]. За великим рахунком, це перше трактування сучасного поняття “прожитковий мінімум громадян”, на якому базуються основи сучасної соціальної політики держави.

Початок третьої книги “Політики” Арістотель присвятив дослідженню функції держави, розмірковуючи: “Одні запевняють, що нібито ту чи ту дію вчинила держава, інші ж заперечують, мовляв (це зробили) олігархи чи тиран. Справді ми бачимо, що вся діяльність державного діяча і законодавства пов’язана тільки з державою” [1, с. 66]. Як бачимо, на думку Арістотеля, діяльність (функція) держави ототожнюється з діяльністю державних діячів.

Один з найвідоміших представників римської філософської думки часів переходу від республіки до імперії Марк Туллій Цицерон (106–44 рр. до н.е.) трактував поняття “держава” як найяскравіший вияв, найдосконалішу форму загальнолюдської справедливості, яка утверджується на підпорядкуванні їй особистих інтересів усіх індивідів, тобто всіх громадян держави, всіх її суспільних станів, на сталій рівновазі цих інтересів, у якій і полягає “загальне добро”, добробут цілої держави [17, с. 7]. При цьому він зазначав, що “Батьківщина породила, а точніше, виховала нас не для того, щоб... задовольняти наші вигоди, створюючи для нас прибуток, щоб ми жили, байдикуючи й ледарюючи. Породила вона на користь собі, заборгувавши нам чимало й до того ж найкращих спроможностей нашого духу, розуму, мудрості. А для наших особистих потреб виділила лише стільки, скільки залишається після задоволення її власних потреб” [17, с. 10]. Загальна теорія держави на основі емпіричного аналізу пояснює, що той феномен, який конвенціонально іменується державою, є благом цивілізації не просто тому, що політична влада взагалі є належним чином організованою та ефективно функціонує, але що вона обмежена встановленими правовими рамками, так чи інакше служить праву, свободі, а отже, і благу людини. Та в дійсності політична влада завжди прагне вирватися з правових рамок, правова держава – скоріше ідеальний тип.

Тезу про те, що “кінцевою метою спільноти є не доброчесне життя, а досягнення божественної мети” [16, с. 24], висловив Тома Аквінський (1225–1274 рр.), який загалом приймаючи доктрину Арістотеля про людину як “політичну істоту”, видозмінив її відповідно до християнської доктрини. Крім того, обстоюючи тезу про неможливість відокремленого існування індивіда, приписував йому постійний потяг до об’єднання з іншими індивідами у спільноти, що за аналогією з процесом утворення світу Богом зумовлює утворення держав, які мають слугувати загальному добробуту та наслідувати волю церкви. Закони держави повинні бути частковим вираження закону універсальності створення світу, а всі владні структури, що забезпечують виконання цих законів, мають владу, яка врешті-решт, походить від Бога [16, с. 18]. Щоправда, знаменита теза філософа про те, що любити людину – значить робити її щасливою, відкриває шлях до узурпації влади “задля людського щастя”.

Ж. Боден (1530–1596 рр.) визначив функцію забезпечення суверенітету як обов’язкову вимогу для утворення держави, де остання була інтерпретована як правитель, органи влади, бюрократія. Розуміння держави як політичного співтовариства було доповнене її інституціональною характеристикою. У зв’язку з цим у європейській політичній науці склалося два функціональних образи держави:

1) держава як особливого роду колективність, яка вирішує питання загального блага;

2) держава як сукупність інститутів публічної влади, як бюрократія.

Надзвичайно важливий вплив на подальший розвиток теорії функцій держави в сучасному її розумінні справив Томас Гоббс (1588–1679 рр.), який у своїй основній праці “Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та публічної” сформулював основні постулати теорії суспільного договору. Гоббс відкидав ідею будь-якої користі від повстань та революцій, оскільки вони, на його думку, в жодному разі не при-

зводять до якісних змін у державному устрої. Разом з тим, розуміючи невідворотність проявів невдоволення та зростання критичної маси народного спротиву, він висунув гіпотезу убезпечення від революцій за умови виконання державою низки основних функцій, сутність яких полягає в забезпеченні:

– безпеки народу, яка насамперед полягає не тільки в охороні власності та кордонів, а й у забезпеченні справедливого судочинства;
– рівномірного оподаткування (фіскальної функції), суть якого полягає у встановленні своєрідної прогресивної шкали оподаткування;
– державної благодійності (функції соціального захисту), яка має забезпечити підтримку тих громадян, які з огляду на певні випадки не можуть себе утримувати;
– сприяння розвитку зайнятості населення (функція соціального впорядкування);
– "доброго" законодавства (функції судочинства), метою якого є не заборона, а спрямування, убезпечення, попередження громадян;
– покарань (пенітенціарної функції), які є адекватними провинам та злочинам;
– нагородження та заохочень (функція мотивації) [3].

Джон Локк (1632–1704 рр.), досліджуючи цілі політичного суспільства і врядування, зазначав, що першочерговою і головною метою об'єднання людей для спільнотворення та передачі себе під владу уряду є збереження власності. А для цього у стані природи багато чого бракує, а саме:

а) встановленого, визначеного, знаного закону, отриманого і допущеного за загальною згодою як норму;

б) неупередженого судді, який би мав повноваження для вирішення всіх ускладнень згідно із згаданим вище встановленими законами;

в) утворення такої сили, яка б могла підкріпити і підтримати справедливий вирок суду [7, с. 195–196].

За великим рахунком, Дж. Локк виокремив законодавчу функцію сучасної держави, до реалізації якої залучаються три гілки влади. При цьому, наголошуючи на непорушності верховенства права, він зазначав, що якщо законодавчий орган діє (функціонує) всупереч висловленій йому довірі, передусім тоді, коли він зазіхає на власність і прагне зробити себе чи будь-яку частину суспільства господарями або повноправними розпорядниками життя, свободи і майна, належних народові, то це є рушійною силою розпаду системи врядування [7, с. 246]. "Отже, щоразу, коли законодавчий орган порушить це основне правило суспільства й через честолюбство, страх, дурість чи продажність захоче захопити сам чи віддати до будь-яких рук абсолютну владу над життям, свободою чи маєтностями народу, він через це порушення довіри втрачає владу, яку народ надав йому заради зовсім протилежних цілей, і вона повертається до народу, який має право відновити свою первісну свободу і, запровадивши новий законодавчий орган, забезпечити свою безпеку та захист, що є тією метою, задля якої об'єднуються у суспільство" [7, с. 247].

Зазначене дає змогу зробити висновок щодо сутності функціонування держави з точки зору Дж. Локка – індивіди об'єднуються в суспільство задля захисту свого життя та власності і "передають себе під владу уряду", на який покладається реалізація функцій щодо забезпечення "блага людства".

IV. Висновки

Таким чином, питання визначення та дослідження функцій держави беруть початок практично з перших наукових розвідок, метою яких було визначити та якомога точніше описати закони взаємозв'язків окремого індивіда та держави. При цьому практично всі політичні філософи людства серед найголовніших функцій держави визначали низку функцій, котрі за сучасними критеріями цілком закономірно можна назвати соціальними. До таких найдавніших соціальних функцій держави насамперед слід віднести таку узагальнену функцію, як забезпечення всезагального щастя (добробуту, благоденства тощо), функції соціальної справедливості, впорядкування життєдіяльності суспільства, соціального захисту та соціальної безпеки.

Функції сучасної держави є засобом досягнення цілей, поставлених перед суспільством. Мета державної діяльності – це той кінцевий результат, якого необхідно досягти в процесі суспільного розвитку, шляхом захисту і зміцнення тих демократичних інститутів, від яких залежить свобода людини і громадянина зокрема та прогрес усього суспільства загалом.

Література

1. Арістотель. Політика / Аристотель ; [пер. з давнього та передм. О. Кислюча]. – К. : Основи, 2000. – 239 с.
2. Гегель Г. Философия истории / Г. Гегель. – М. : Государственное социально-экономическое издательство, 1935. – 470 с.
3. Гоббс Т. Левиафан / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 480 с.
4. Демокрит в его фрагментах и свидетельствах древности / [под ред. Г.К. Бамеля]. – М. : Государственное социально-экономическое издательство, 1935. – 382 с.
5. Йонас Г. Принцип відповідальності. У пошуках етики для технологічної цивілізації / Г. Йонас ; [пер. з нім. А. Єрмо-

ленко, В. Єрмоленко]. – К. : Лібра, 2001. – 400 с.
6. Гельвецій Клод Адріан. Про людину, її розумові здібності та її виховання / Клод Адріан Гельвецій ; [пер. з фр. В. Підмогильний]. – К. : Основи, 1994. – 416 с.
7. Локк Дж. Два трактати про врядування / Дж. Локк ; [пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець]. – К. : Основи, 2001. – 265 с.
8. Макіавеллі Н. Флорентійські хроніки; Державець / Н. Макіавеллі ; [пер. з італ. А. Перепадя]. – К. : Основи, 1998. – 492 с.
9. Лао-Цзи. Дао Де-Цзин / Лао Цзи // Історія вчень про право і державу : хрестоматія для юрид. вузів і фак. / [уклад., заг. ред. проф., д-р іст. наук Г. Демиденко]. – 2-ге вид., доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – С. 18–20.
10. Новий курс: Реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / [за заг. ред. В.М. Гейця та ін.]. – К. : ІВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
11. Платон. Держава / Платон ; [пер. з давньогр. Д. Коваль]. – К. : Основи, 2000. – 355 с.
12. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка]. – 2-ге вид., доп і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
13. Політологія : хрестоматия / [сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинін]. – М. : Гардарики, 2000. – 843 с.
14. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги. Спалах пророцтва: Гегель, Маркс та його послідовники / К. Поппер ; [пер. з англ. О. Буценко]. – К. : Основи, 1994. – Т. 2. – 249 с.
15. Руссо Ж.-Ж. Политические сочинения : трактаты : пер. с фр. / Ж.-Ж. Руссо. – К. : Дух і літера, 2000. – 344 с.
16. Тома Аквінський. Коментарі до Арістотелевої "Політики" / Тома Аквінський ; [пер. з лат. О. Кислюка]. – К. : Основи, 2000. – 794 с.
17. Ціцерон Марк Туллій. Про державу. Про закони. Про природу богів / Марк Туллій Ціцерон ; [пер. з лат. В. Литвинов]. – К. : Основи, 1998. – 478 с.

УДК 35.088.6.001.73

РЕФОРМУВАННЯ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У РАМКАХ ТРИЦИКЛОВОЇ СТРУКТУРИ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Григор'єва С.М.

головний спеціаліст навчально-організаційного відділу управління з навчальної роботи
Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The article reviews and analyses the modern science and information sources as well as normative-legal acts in the frame of reform of civil service training in higher education. It identifies and motivates the ways of development and reformation of the system of public servants' training in the sphere of "Public Administration" with three-cycle structure of higher education.

Анотація

У статті здійснено огляд та аналіз сучасних наукових та інформаційних джерел з питань реформування підготовки державних службовців у системі вищої освіти й відповідної нормативно-правової бази. Визначено й обґрунтовано шляхи розвитку та реформування системи підготовки фахівців з вищою освітою в галузі державного управління з урахуванням трициклової структури вищої освіти.

Ключові слова

Підготовка державних службовців, трициклова структура, компетенція, компетентності, освітньо-кваліфікаційний рівень, бакалавр, магістр, доктор.

І. Вступ

Сьогодення як еру глобалізації та інформатизації суспільства, створення і поширення інформації та нових знань за масштабами змін в усіх сферах діяльності держави можна охарактеризувати як переломне. На сучасному етапі від рівня інтелектуального розвитку людини залежатиме левова частка успіху не лише будь-якої виробничої діяльності, а й узагалі будь-якої сфери життєдіяльності, нації в цілому. В умовах європейської інтеграції саме освіта має забезпечити міцну основу для України як високорозвиненої, демократичної європейської держави з конкурентоспроможною економікою, здатної вирішувати найскладніші завдання свого розвитку.

Актуальним залишається питання кваліфікації державних службовців, здобуття та розвитку ними професійних знань, умінь, цінностей, набуття досвіду, тобто певного набору компетентностей, необхідних для виконання своїх посадових обов'язків на державній службі, а саме: надання державних послуг високої якості, спрямованих на задоволення законних інтересів і прав людини [4, с. 59].

Не можна оминути увагою факт необхідності швидкого та ефективного вирішення державними службовцями широкого кола питань соціальної та економічної політики держави з урахуванням вимог європейської інтеграції, знаходження шляхів розв'язання можливих ситуативних проблем, іншими словами, набуття державними службовцями здатності до виконання функціональних обов'язків у різних економічних, політичних чи соціальних умовах [4, с. 60].

Отже, якісна реалізація державними службовцями своїх компетенцій (кола повноважень та обов'язків) можлива за наявності певних компетентностей у цій сфері [4; 7; 19; 28]. Компетентності державних службовців формуються за рахунок знань, зокрема здобутих у вищих навчальних закладах, практичного досвіду, уміння поповнювати свої знання, бажання виконувати свої обов'язки якісно, тобто ціннісних орієнтирів тощо [4; 7].

Звісно, здобуття якісної професійної освіти державними службовцями – це запорука розвитку та становлення могутньої держави, що з урахуванням принципів та норм європейського суспільства буде динамічно розвиватися.

На сучасному етапі реформа вищої освіти України здійснюється у двох площинах, таких як:

– національна стратегія соціально-економічного розвитку;
– співпраця та інтеграція в європейський простір вищої освіти [20].

Тому головною метою державної політики в галузі вищої освіти в цілому та освіти державних службовців зокрема є створення умов для розвитку і творчої самореалізації особистості, оновлення змісту освіти й організації навчального процесу відповідно до демократичних цінностей, ринкових засад економіки, сучасних науково-технічних здобутків.

Європейський підхід до побудови вищої освіти в межах Болонського процесу включає такі освітні кваліфікації: бакалавр – перший цикл вищої освіти, магістр – другий цикл та доктор філософії (PhD) – третій.

Трициклова структура вищої освіти активно запроваджується у вищих навчальних закладах Європи. Проте слід зазначити, що в окремих європейських країнах нова структура поки не застосовується в деяких напрямах освіти, таких, наприклад, як медицина, ветеринарія, інженерія тощо [20].

Зазначимо, що сьогодні в нормативно-правовому полі питання підготовки фахівців у галузі державного управління за трицикловою структурою вищої освіти законодавчо не визначене. Тож і в Україні актуальною постає проблема запровадження трициклової структури вищої освіти в підготовці фахівців з державного управління.

II. Постановка завдання

Мета статті – аналіз сучасного стану підготовки державних службовців в Україні в межах системи вищої освіти, а також визначення шляхів реформування професійної підготовки державних службовців відповідно до трициклової структури системи вищої освіти.

Реалізація поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

– охарактеризувати стан підготовки фахівців галузі державного управління в межах системи вищої освіти на основі аналізу нормативно-правової бази та досліджень вітчизняних науковців;
– визначити шляхи реформування професійної підготовки державних службовців відповідно до трициклової структури системи вищої освіти.

III. Результати

Багато дослідників у галузі державного управління протягом років незалежності України приділяють значну увагу питанням реформування, модернізації системи професійного навчання державних службовців. Серед них: Л. Гогіна, Н. Гончарук, Ю. Іванченко, В. Луговий, О. Оболенський, В. Олуйко, Г. Опанасюк, С. Серьогін, Я. Малик, І. Мельник, О. Мельников, Т. Мотренко, Т. Недашківська, Л. Прокопенко, Н. Протасова, Н. Рашитова, О. Слюсаренко, Ж. Таланова, І. Шишова, І. Шпекторенко, В. Чмига та інші.

Під час модернізації будь-якої системи постає ряд питань, що потребують нагального вирішення, які не будуть однозначними та викликатимуть ряд дискусій. Аналізуючи дослідження вітчизняних науковців, серед таких питань можна виділити:

– відсутність загальнодержавного механізму взаємодії та взаємозв'язку між органами державної влади всіх рівнів і вищими навчальними закладами, які готують персонал для державної служби та місцевого самоврядування [6, с. 216];
– превалювання в навчальних програмах з державного управління теорії над набуттям майбутніми фахівцями – державними службовцями практичних умінь і навичок й опануванням інформаційно-аналітичними засобами управлінської діяльності [6, с. 217];
– низька мотивація до здобуття вищої освіти в галузі державного управління, оскільки це не є гарантією службового просування через відсутність чіткого та відрегульованого механізму кар'єрного зростання та підтримки з боку керівництва.

Сама ідея модернізації системи професійного навчання державних службовців полягає не тільки у визначенні стратегічних принципів і напрямів розвитку системи, підвищенні ефективності функціонування цієї системи шляхом удосконалення її нормативно-правового забезпечення, запровадження інституціональних

засад професіоналізації державного управління, а й у змістовному та організаційному реформуванні відповідно до трициклової структури вищої освіти та компетентнісного підходу [12].

Ця проблема є нагальною сьогодні, враховуючи, що перед Україною як учасницею Болонського процесу постає низка першорядних завдань, які вона повинна вирішити: запровадження стандартів, рекомендацій та основних інструментів Європейського простору вищої освіти (ЄПВО): Національної рамки кваліфікацій, Європейської системи трансферу та накопичення кредитів, Додатку до диплома європейського зразка тощо [20].

Крім того, одна з основних ідей Болонського процесу – безперервна освіта, реалізація якої спрямована на подолання суперечності між стрімкими темпами зростання знань і технологій у сучасному світі та обмеженими можливостями їх засвоєння людиною в період навчання [25]. Тому важливою проблемою постає впровадження третього циклу – підготовки кадрів найвищої кваліфікації в рамках системи вищої освіти – як у форматі аспірантури, так і докторантури [21].

Сьогодні система професійного навчання державних службовців може успішно розвиватися тільки за умови постійно та якісно зростаючої потреби в результатах їх діяльності. Для цього необхідно створити новий мотиваційний механізм, який не тільки зобов'язує, а й заохочує державного службовця постійно оновлювати свої професійні компетентності [4; 18].

Підготовка нових кадрів, забезпечення умов для їх професійного відбору і зростання, засвоєння ними знань, набуття умінь, навичок і досвіду (компетентностей), які необхідні для належного виконання професійних обов'язків, є запорукою якісного та корисного для суспільства функціонування системи державного управління. Отже, якісна реалізація державними службовцями своїх компетенцій (кола повноважень та обов'язків) на різних посадах в різних органах державної влади та місцевого самоврядування можлива за наявності певних компетентностей у сфері державного управління: здатності до аналізу та синтезу; спроможності до практичного застосування знань, планування та управління часом; загальних знань в освітній галузі; підготовки з основ професійних знань на практиці; усного та письмового спілкування рідною мовою; знання другої мови; основ комп'ютерної грамотності; навичок дослідної роботи; здатності навчатися; навичок управління інформацією; критичних та самокритичних здібностей; здатності пристосовуватися до нових ситуацій; здатності до генерування нових ідей, вирішення проблем, прийняття рішень; роботи в команді; комунікативних навичок; лідерства; здатності працювати в міждисциплінарній команді; здатності співпрацювати з нефахівцями (у цій галузі); здатності працювати в міжнародному контексті, цінувати різноманітність і мультикультурність, розуміти культуру та звичаї інших країн; здатності працювати автономно, розробляти та управляти проектами; ініціативного і підприємницького духу; етичних поглядів; переймання якістю; волі досягати цілей [4; 19; 28].

У Національній академії державного управління при Президентові України (Національна академія) та її регіональних інститутах державного управління "питання підвищення ефективності професійного навчання вирішується шляхом гармонійного поєднання наявних професійних навичок та досвіду із набутими в процесі навчання знаннями" [6, с. 216]. Як підкреслює О. Оболенський, Національна академія за своїм статусом призначена для підготовки професіоналів державного масштабу з фундаментальними практикоорієнтованими економічними, правовими, політичними знаннями, які володіють навичками менеджменту і соціальної психології, яким притаманні функціональна, ситуативна, методична, соціальна компетентності [12]. "Слухачі Національної академії зацікавлені у набутті нових знань, зокрема у сфері державного управління, права, економіки, політичного аналізу, стратегічного планування, євроатлантичної інтеграції, сучасних інформаційних та комунікативних технологій тощо" [3, с. 170]. Саме підготовка керівників різних рівнів відповідальності (компетенцій) для державної служби є пріоритетом діяльності Національної академії, тому передусім пропонуються магістерські програми за різними освітніми напрямами, а також підготовка фахівців найвищого рівня кваліфікації – кандидатів та докторів наук з державного управління.

Слід зауважити, що питання, які постали при аналізі результатів стажування слухачів Національної академії в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, в 2009 р. є відкритими і потребують вирішення, а саме:

- запровадження рольових ігор, круглих столів, брейн-рингів, дискусійних клубів з метою практичної апробації вивченого матеріалу;
- наближення змісту навчальних дисциплін та їх викладання до практики та умов сьогодення;
- збільшення годин для практичних та семінарських занять.

Наразі залишається недостатньо вивченими питання підготовки державних службовців за трицикловою структурою на основі компетентнісного підходу та подальшого працевлаштування фахівців з державного

управління з точки зору їх затребуваності ринком праці.

Проте слід відзначити, що проект закону України "Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" у ч. 1 і 2 ст. 6 передбачає освітньо-кваліфікаційні (молодший спеціаліст, бакалавр, магістр) та освітньо-науковий (доктор філософії) рівні, хоча відсутній рівень доктора наук, що є традиційним рівнем дослідної підготовки не тільки в Україні, а і в багатьох країнах Європи [21; 22].

Сьогодні основу нормативно-правового регулювання та напрямів розвитку вищої освіти в галузі державного управління становлять Конституція України, Закони України, у тому числі "Про освіту", "Про вищу освіту", "Національна доктрина розвитку освіти", "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, за якими створена і функціонує система підготовки державних службовців, та інші нормативно-правові акти. Стратегічні напрями розвитку вищої освіти визначені в завданнях і заходах "Державної цільової науково-технічної та соціальної програми "Наука в університетах" на 2008–2012 роки", затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1155, якою передбачено:

– поліпшення якості підготовки фахівців на засадах взаємодії науки та освіти;
– сприяння входженню України до європейського науково-освітнього простору.

У Комюніке конференції європейських міністрів, відповідальних за вищу освіту, яка пройшла в Льовен і Лувен-ла-Ньов 28–29 квітня 2009 р., було зазначено, що європейська вища освіта стоїть перед ще більш важливим викликом і майбутніми можливостями глобалізації та прискореного технологічного розвитку з новими постачальниками послуг, новими особами, що навчаються, і новими типами навчання [10].

Сьогодні в умовах консолідації напрямів підготовки фахівців у сфері державного управління провідних шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи акценти ставляться на конкурентоспроможності фахівців на світовій арені, що набуває стратегічного значення та відображається в державній політиці щодо здійснення комплексу системних перетворень і створення передумов для вступу до Європейського Союзу.

Серед комплексних дій з розвитку освіти в Україні на 2008–2011 рр., визначених Указом Президента України від 20 березня 2008 р. № 244/2008, передбачено: прискорення інтеграції України у міжнародний освітній простір, забезпечення збалансованої структури підготовки фахівців з вищою освітою відповідно до потреб національної економіки і європейських вимог, завершення реформування мережі вищих навчальних закладів, створення укрупнених регіональних університетів, розширення їх автономії в установленому порядку.

Національна система підготовки фахівців з державного управління є однією з фундаментальних складових системи вищої освіти України. Тому не залишається осторонь усіх процесів перетворення, що відбуваються у світовій та вітчизняній вищій освіті.

Освітньо-професійні програми підготовки, перепідготовки і професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців, додаткові програми функціональної спеціалізації "Державне управління", акредитовані навчальні заклади, що реалізують зазначені програми, органи, які здійснюють управління підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації державних службовців становлять державну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [15].

Підготовка та перепідготовка державних службовців здійснюється за державним замовленням такими вищими навчальними закладами: Національною академією державного управління при Президентові України, її регіональними інститутами державного управління в Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові та вищими навчальними закладами, в яких акредитовані програми підготовки державних службовців.

У 2009 р. в Україні підготовка фахівців за напрямом "Державне управління" здійснювалася за 11 спеціальностями:

– у 15 вищих навчальних закладах – за спеціальністю "Державна служба", що включає 10 спеціалізацій;
– у трьох вищих навчальних закладах – за спеціальністю "Публічне адміністрування";
– у двох – за спеціальністю "Державне управління";
– у Національній академії державного управління при Президентові України з 2009 р. – за спеціальностями "Державне управління", "Управління суспільним розвитком", "Публічне адміністрування", а також "Державне управління у сфері національної безпеки", "Державне управління у сфері освіти", "Державне управління у сфері охорони здоров'я", "Публічна політика і управління", "Регіональне управління", "Місцеве самоврядування", "Електронне урядування" [14].

Загалом за зазначеними програмами навчається в середньому близько 3000 студентів на рік, щорічний випуск фахівців з державного управління становить понад 1000 осіб. За трицикловою структурою вищої освіти відповідно до положень Болонського процесу розподіл студентів вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, які навчаються за напрямом "Державне

управління" в Україні, у 2009 р. такий: на першому циклі вищої освіти – молодші спеціалісти (короткий цикл) і бакалаври не готуються; на другому циклі – спеціалісти не готуються, 2900 магістрів (486 – на денній формі, 146 – на вечірній, 2268 – на заочній); на третьому циклі – 578 аспірантів та 76 докторантів (2008 р.) [13]. У 2009 р. на програму підготовки магістрів за напрямом "Державне управління" прийнято 1315 осіб (близько 47% – за рахунок коштів фізичних осіб), з них 339 – на денну форму (понад 50% – за рахунок коштів фізичних осіб); на спеціальність "Державне управління" – 552 особи (два державних ВНЗ), на спеціальність "Державна служба" – 689 (14 державних ВНЗ, один приватний ВНЗ), на спеціальність "Публічне адміністрування" – 74 (три державних ВНЗ) [14]. Очевидно, що обсяги підготовки фахівців з державного управління не відповідають потребам державної служби, особливо це стосується державних службовців нижчої некерівної ланки посад.

У 2010 р. за результатами конкурсу Головдержслужбою визначено вже 26 закладів для підготовки фахівців за напрямом "Державне управління" [17].

У 2005 р. Україна приєдналася до Болонської конвенції та має реформувати систему вищої освіти відповідно до положень Болонського процесу, розвивати освітні послуги з урахуванням стандартів і рекомендацій, розроблених і прийнятих у Лісабоні (1997 р.), Сорбонні (1998 р.) та узагальнених в Болонській декларації (1999 р.) та Комюніке конференцій міністрів європейських країн, що відповідають за вищу освіту (Прага, 2001 р.; Берлін, 2003 р.; Берген, 2005 р.; Лондон, 2007 р.; Лувен, 2009 р.).

Серед пріоритетів вищої освіти в наступному десятиріччі визначено навчання впродовж життя, що є нагальним також для системи підготовки державних службовців. Концепція навчання впродовж життя, або безперервна освіта включає:

– отримання студентами кваліфікацій, розширення та поглиблення знань і розуміння, набуття нових навичок і компетентностей, потрібних упродовж їхньої професійної кар'єри, збагачення особистісного зростання;
– розробку національних рамок кваліфікацій та їх запровадження, підготовку до самосертифікації відповідно до загальної рамки кваліфікацій Європейського простору вищої освіти до 2012 р. [10].

За результатами Болонського стратегічного форуму 2009 р. у Лувені-ла-Ньов, можна зазначити, що з метою подальшого взаємного визнання кваліфікацій питання політики держав у сфері розвитку вищої освіти повинні передбачати визнання і вивчення положень національних рамок кваліфікацій [10].

Ураховуючи, що серед завдань, які стоять перед вищою освітою, є реагування на потреби роботодавців, на потреби держави, що передбачає оволодіння випускниками необхідними компетентностями, сьогодні в Україні розпочинається робота з розробки Національної рамки кваліфікацій. Ця рамка кваліфікацій міститиме дескриптори (описи) загальних компетентностей, якими мають володіти підготовлені фахівці з державного управління з вищою освітою різного освітньо-кваліфікаційного рівня, тобто її основою є результати навчання. Європейська рамка кваліфікацій містить вісім рівнів – рекомендацій, що охоплюють основні знання та провідні кваліфікації, якими мають володіти фахівці з вищою освітою, що може бути основою для законодавчого закріплення моделі національної рамки кваліфікацій [11; 23].

Міжнародна стандартна класифікація освіти (далі – МСКО-97) була затверджена в листопаді 1997 р. на 29-й сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО (International Standard Classification of Education, ISCED-97) [21]. За рамкою кваліфікацій шостий ступінь – бакалаврат (рівні 4В та 4А за МСКО-97), що розподіляється на "професійного" бакалавра, який здобуватиме професійну кваліфікацію відповідно до вимог ринку праці, та "академічного", який після трирічного навчання подовжуватиме підготовку проою. Сьомий ступінь – магістрат (рівні 5В та 5А за МСКО-97). Цей ступінь передбачає кваліфікацію магістра "професійного", яку здобувають після однорічного навчання бакалаври "професійні", дворічного навчання – бакалаври "академічні" та 5–6-річного навчання – випускники шкіл, випускники міжвузівських регіональних центрів із підготовки випускників шкіл до вступу до вищих навчальних закладів, інші категорії абітурієнтів.

Остання форма відповідає підходам до підготовки так званих магістрів "інтегрованих". "Професійні" магістри готуються для таких видів економічної діяльності: державна служба, правоохоронна діяльність, національна безпека, екстериторіальна діяльність, освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, ветеринарна медицина, збройні сили тощо. Магістр "академічний" зорієнтований або на вихід на ринок праці з професійною кваліфікацією наукової та освітньої сфери чи з іншою професійною кваліфікацією через визначення професійної компетентності у відповідному центрі сертифікації, або на перехід на восьмий ступінь.

Восьмий ступінь – докторат (відповідає 6-му рівню МСКО-97). Навчання на доктора філософії триває чотири роки, до нього залучаються магістри "академічні" та, в окре-

мих випадках, найбільш підготовлені бакалаври "академічні" та магістри "професійні".

В Україні науковий ступінь доктора наук, який можна розглядати як другий етап 6-го рівня МСКО-97, пропонується віднести до 9-го ступеня Національної рамки кваліфікацій, що присуджується особі, яка має ступінь доктора філософії на основі публічного захисту дисертації [11; 21; 23; 27].

У Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затвердженому Наказом Головного управління державної служби України від 01.09.1999 р. № 65, рекомендуються типові кваліфікації та компетентності, якими повинні володіти державні службовці на визначених посадах органів державної влади та органів місцевого самоврядування для виконання визначеного кола повноважень, зокрема наявність вищої освіти в галузі державного управління. Кваліфікаційні вимоги до керівних посад також вимагають наявності повної вищої освіти відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста [5].

Слід відзначити, що серед вимог до головних спеціалістів місцевих державних адміністрацій, провідних спеціалістів та спеціалістів I, II категорій усіх органів державної влади достатньо мати освітньо-кваліфікаційний рівень диплом бакалавра, але наразі підготовка таких фахівців з державного управління на сьогодні не здійснюється [14].

Аналізуючи вимоги до провідних спеціалістів, спеціалістів I та II категорій, спеціалістів міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та посад, що мають наскрізний характер, можна визначити спільні компетентності, а саме: знання основних державних нормативно-правових актів, а також тих, що стосуються державної служби та діяльності відповідного органу виконавчої влади, регулюють розвиток відповідної сфери (галузі) управління; практики застосування законодавства, що належить до його компетенції; основ державного управління; інструкції з діловодства; основних принципів роботи на комп'ютері та відповідних програмних засобів; правил ділового етикету; правил та норм охорони праці та протипожежного захисту; державної мови. Від фахівців місцевих державних адміністрацій вимагається ще й знання економіки та фінансів.

Зауважимо, що всіма вищезазначеними знаннями, уміннями та навичками (компетентностями), які необхідні для роботи на цих посадах, здатна оволодіти особа на базі освітньо-кваліфікаційного рівня + "бакалавр". Водночас є проблемою працевлаштування фахівця з освітньо-кваліфікаційним рівнем "бакалавр", оскільки в суспільній свідомості бакалавр – це людина з неповною вищою освітою. Тому більшість студентів прагне будь-що отримати освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста або магістра [3, с. 98].

Так, вимоги щодо вступу до Національної академії, її регіональних інститутів державного управління та вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку за напрямом "Державне управління", визначені відповідно до постанов Кабінету Міністрів України "Про затвердження положень про прийом, стажування слухачів та працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів, де проводиться стажування слухачів Національної академії" від 14.04.2004 р. № 468 та "Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" та працевлаштування випускників" від 29.07.2009 р. № 789, передбачають обов'язкову наявність освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста або магістра.

Отже, особа, яка бажає здобути вищу освіту в галузі державного управління з метою подальшої професійної кар'єри в органах державної влади, органах місцевого самоврядування повинна спершу отримати освітньо-кваліфікаційний рівень спеціаліста або магістра в будь-якій галузі, щоб мати право вступити на навчання та здобути освіту в галузі державного управління. При цьому втрачається: час самої людини, науково-педагогічних працівників, відповідно, кошти держави, адже фахівець після отримання цієї низки освітньо-кваліфікаційних рівнів зрештою може залишити роботу на державній службі.

Таким чином, для зайняття посад провідного спеціаліста, спеціаліста I та II категорій, спеціаліста міністерств, центральних органів державної влади, місцевих державних організацій є доцільною і достатньою вимога щодо здобуття вищої освіти у галузі державного управління освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра. Для цього необхідно розробити державні і галузеві освітні стандарти на основі виокремлених компетентностей, якими повинні володіти бакалаври з напряму підготовки "Державне управління" для виконання певних функцій на відповідних посадах державної служби.

Зазначимо, що для подальшого кар'єрного зростання на державній службі особа може отримати освітньо-кваліфкаційний рівень магістра професійного або академічного спрямування (5А чи 5В) в іншій галузі. Адже мотивацією при просуванні на державній службі має бути не тільки здобуття освіти, а й результати цієї освіти, подальше набуття досві-

ду та його використання у своїй професійній діяльності.

IV. Висновки

Таким чином, можна зробити такі висновки та надати пропозиції:

1. Підготовка фахівців з державного управління в межах системи вищої освіти має відповідати міжнародним стандартам, зокрема положенням Болонського процесу щодо трициклової структури вищої освіти, безперервності освіти та Міжнародній системі кваліфікацій освіти.

2. Відповідно до суспільних змін, вимог ринку праці та, відповідно, державної служби назріла необхідність запровадження підготовки бакалавра (академічного і професійного спрямування, 5А і 5В за МСКО) та розвитку програм підготовки "професійного" та "академічного" магістрів за напрямом "Державне управління" на базі освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра відповідного спрямування.

3. Доцільним є запровадження третього циклу підготовки фахівців з державного управління найвищої кваліфікації в системі вищої освіти зі збереження її двоетапності (доктор філософії або профільний доктор – аспірантура, доктор наук – докторантура).

4. Необхідне оновлення Довідника типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців і визначення відповідних компетентностей державних службовців з урахуванням сучасного державотворення та вимог сучасного ринку праці.

5. Програми підготовки слід розробляти на основі компетентнісного підходу з урахуванням вимог оновлених професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців та розмежування переліку компетентностей, якими повинні володіти магістри "професійні" та магістри "академічні" галузі державного управління, а також бакалаври з державного управління.

У світлі сучасних реформ вищої освіти, євроінтеграційних процесів, необхідності створення гнучкої системи підготовки державних службовців з випереджальним змістом навчальних програм нагальним є подальше дослідження проблем змісту підготовки фахівців з державного управління та забезпечення якості вищої освіти в галузі державного управління.

Література

1. Артеменко Н. Професійне вдосконалення державних службовців в Україні / Н. Артеменко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3 (29). – С. 240–246.
2. Берг М. Рамка квалификаций Европейского Пространства Высшего образования [Електронний ресурс] / Могенс Берг. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/highereducation/Source/Minconf06_BERG_RU.ppt.
3. Гансова Е. Експертно-аналітичний супровід модернізації професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / Е. Гансова, С. Попов, К. Житецька // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (27). – С. 165–172.
4. Григор'єва С.М. Удосконалення підготовки фахівців з державного управління на основі компетентнісного підходу / С.М. Григор'єва // Вища освіта України : Теоретичний та науково-методичний часопис. – 2008. – № 4. – С. 59–61.
5. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=35812&cat_id=35383.
6. Їжа М. Модернізація системи професійної підготовки кадрів на регіональному рівні: стан та шляхи вдосконалення / М. Їжа // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (31). – С. 214–222.
7. Козак І. Сучасна професійна підготовка публічних службовців [Електронний ресурс] / І. Козак // Демократичне врядування : науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/visnik3/zmist.html.
8. Козарь Т. Розвиток системи освіти України на ринку міжнародних освітніх послуг / Т. Козарь // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2009. – № 2. – С. 96–99.
9. Комюніке конференції міністрів європейських країн, відповідальних за сферу вищої освіти, м. Лондон, 16–19 травня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/main. php?query=education/higher.
10. Комюніке конференції Європейських міністрів, відповідальних за вищу освіту, Льовен і Лувен-ла-Ньов, 28–29 квітня 2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education/higher.
11. Луговий В.І. Національна рамка кваліфікацій: розуміння і реалізація / В.І. Луговий, Ж.В. Таланова // Професійно-технічна освіта. – 2010. – № 1 (46). – С. 5–9.
12. Мельник І. Особливості модернізації професійного навчання в управлінні персоналом державної служби [Електронний ресурс] / І. Мельник // Демократичне вря-

дування : науковий вісник. – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу: http://www.lvivacademy.com/visnik2/index.html.
13. Наукова та інноваційна діяльність в Україні у 2008 р. : стат. збірн. / Держкомстат України ; [відп. за вип. І.В. Калачова]. – К. : Інформ.-видавничий центр Держкомстату України, 2009. – 365 с.
14. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початок 2009/10 навчального року : стат. бюлетень / Держкомстат України ; [відп. за вип. І.В. Калачова]. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2010. – 213 с.
15. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій" від 08.02.1997 р. № 167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=167-97-%EF.
16. Про підсумки стажування у 2009 році слухачів денної форми навчання Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів державного управління в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/news/news_2009/news_2009_11_18_1.html.
17. Результати конкурсного відбору вищих навчальних закладів для підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за спеціальностями галузі знань "Державне управління" за державним замовленням у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=267096&cat_id=245641.
18. Сіліна Ю. Питання актуальності підготовки державних службовців в сучасних умовах [Електронний ресурс] / Ю. Сіліна // Шоста всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція. – Режим доступу: http:// intkonf.org/silina-yus-pitannya-aktualnosti-pidgotovki-derzhavnih-sluzhbovtsiv-v-suchasnih-umovah/.
19. Слюсаренко О.М. Структура та компонентний склад, показники і критерії оцінювання професійної компетентності державного службовця як основи його кар'єрного розвитку / О.М. Слюсаренко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 123–132.
20. Стратегія та сучасні тенденції розвитку університетської освіти України в контексті Європейського простору вищої освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/main.php?query=education/higher.
21. Таланова Ж.В. Використання європейського досвіду організації третього циклу вищої освіти в концепції трансформації підготовки фахівців вищої кваліфікації в Україні / Ж.В. Таланова // Вітчизняний та зарубіжний досвід упровадження Болонської системи: успіхи і проблеми : наук. вісник Закарпатського державного університету / [відп. ред. М.М. Полюжин ; упоряд. К. Мовчан]. – Ужгород : Ліра : ЗакДУ, 2009. – С. 107–115.
22. Таланова Ж.В. Одно-, двоетапна і змішана моделі третього (докторського) циклу вищої освіти країн ОЕСР / Ж.В. Таланова // Нові технології навчання : зб. наук. пр. ; Інститут інноваційних технологій і змісту освіти МОН України. – К., 2009. – № 59. – Ч. 1. – С. 101–106.
23. Таланова Ж.В. Формування моделі 6-го (найвищого) рівня освіти в Україні: баланс традицій та інновацій / Ж.В. Таланова // Болонська система освіта : збірн. наук. праць; МОН України, АПН України, МЕГУ ім. акад. С. Дем'янчука ; [редкол.: А. Дем'янчук та ін.]. – Рівне : РВЦ МЕГУ, 2008. – Ч. 4. – Вип. 7. – С. 316–329.
24. Указ Президента України "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" від 05.04.2004 р. № 278 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=278%2F2004.
25. Хмелевський Р. Освіта державних службовців в інформаційному суспільстві: на шляху від комп'ютерної грамотності до безперервної освіти [Електронний ресурс] / Р. Хмелевський. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2009-1/doc_pdf/Hmelevsky_RN.pdf.
26. International Standard Classification of Education. ISCED 1997 / UNESCO [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.uis.unesco.org/en/pub/pub.
27. The Qualifications Framework of European Higher Education Area [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ond.vlaanderen.be/.
28. Tuning Educational Structures in Europe. Lifelong Learning Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.tuning.unideusto.org/.

УДК 351.338.481.32

ЗАВДАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ В УКРАЇНІ

Гурбик Ю.Ю.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

It's viewed the tasks of the institutional securing of governmental regulation of the recreational tourist's sphere in Ukraine. It's based the necessary of future modernization and harmonization with the European legislation of the normative legal basis of the recreational tourist's sphere.

Анотація

Розглянуто завдання інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення та гармонізації з європейським законодавством нормативно-правової бази рекреаційно-туристичної сфери.

Ключові слова

Державне регулювання, рекреаційно-туристична сфера, нормативно-правова база, інституціональне забезпечення.

І. Вступ

У сучасних умовах розвитку рекреації та туризму особливої ваги набуває процес удосконалення та реформування відносин у системі державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери на національному, регіональному і місцевому рівнях. Сучасний розвиток рекреації і туризму в Україні показує, що ефективність державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери перш за все визначається досконалістю нормативно-правової бази. Підтвердженням цьому є думка українського фахівця щодо державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери В.І. Цибуха про те, що "від стану правового забезпечення в Україні в цілому і правового забезпечення функціонування туристичної індустрії зокрема залежить і існування туризму в Україні" [14, с. 82].

ІІ. Постановка завдання:

– проаналізувати завдання інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні;
– обґрунтувати необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази рекреаційно-туристичної сфери.

ІІІ. Результати

Певні аспекти інституціонального забезпечення рекреаційно-туристичної сфери в Україні розглядалися у працях М.О. Баймуратова, А.Г. Бобкової, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, О.Ю. Серьогіна, С.Б. Чеховича, Я.М. Шевченко, Н.А. Опанасюк, В.І. Цибуха та ін.

На сьогодні функціонування та діяльність рекреаційно-туристичної сфери регулюється Конституцією України [10], Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про туризм" від 18.11.2003 р. № 1282-IV [1], Указом Президента України "Про основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 року" від 10.07.1999 р. [12], постановами Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки" від 29.04.2002 р. № 583 [11], "Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі" від 23.04.2003 р. № 231-р [13], окремими дорученнями Президента України, Кабінету Міністрів України.

Загалом, якщо дослідити інституціональне забезпечення рекреаційно-туристичної сфери в Україні, то нині діє близько 600 законів, указів Президента, постанов Кабінету Міністрів, відомчих нормативних актів, що прямо або опосередковано стосуються рекреаційно-туристичної сфери [14, с. 82]. Але незважаючи на це, у забезпеченні нормативно-правової бази рекреаційно-туристичної сфери існує низка проблем, які потребують термінового вирішення.

Частина цих проблем наведена у "Державній програмі розвитку туризму в Україні на 2002–2010 р.", а саме [11]:

– складність сприйняття, некоректність, невизначеність, а іноді і відсутність окремих юридично виважених важливих понять туристичного підприємництва;
– неврахування специфіки туристичної галузі в системі оподаткування, наявність окремих податків, що стримують розвиток галузі;
– суперечливість окремих положень нормативних актів, особливо відомчих, та невідповідність їх положенням Конституції України, законам України та світовим стандартам, які встановлюються міжнародними нормативними актами в галузі туризму.

Насамперед це зумовлено тим, що більшість нормативно-правових актів, що регулюють функціонування рекреаційно-туристичної сфери, були прийняті протягом 1995–1999 рр. (винятком є лише ті, що регулюють ліцензування та сертифікацію туристичних підприємств). За цей період змінилися не тільки органи, які регулюють рекреацію та туризм, а й соціально-економічні умови діяльності суб'єктів сфери. Також важливим чинником, що ускладнює процес ефективного державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери, є недосконалість законів України. Це стосується як норм загального, так і норм спеціального законодавства, якими регулюються відносини у сфері рекреації та туризму.

Упорядкування рекреаційно-туристичної сфери нормативними актами загальної дії здійснюється за допомогою окремих законів, але з урахуванням особливостей, передбачених Законом України "Про туризм", і в тих частинах, що йому не суперечать. Тобто таке законодавство слід вважати законодавством про рекреацію і туризм загальної дії, оскільки предметом його регулювання є як рекреаційно-туристичні, так і інші суспільні відносини, а його норми є складовою іншого законодавства.

Важливими актами загального законодавства в регулюванні питань рекреації та туризму є Цивільний кодекс України [15], що регламентує договірні відносини, а також захист прав споживачів рекреаційно-туристичних послуг. Закон України "Про захист прав споживачів" є основою державного регулювання безпеки товарів і послуг з метою захисту людини, її майнового та природного середовища від негативних наслідків сучасного науково-технічного розвитку, від недобросовісного виробника та з метою створення умов для чесної конкурентної боротьби [2].

Також до законодавства загальної дії відносяться Закони України: "Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті " [7], "Про порядок виїзду із України і в'їзду в Україну громадян України" [6], "Про правовий статус іноземців" [7], "Про охорону навколишнього природного середовища" [4], "Про рекламу" [9] та ін.

Інституціональне забезпечення рекреаційно-туристичної сфери законодавством загальної дії повною мірою не вирішує проблеми розвитку рекреації та туризму в Україні. Серед основних проблем законодавства України загальної дії про рекреацію і туризм можна виділити такі:

– договори про надання рекреаційно-туристичних послуг не можуть регулюватися лише загальними умовами цивільного законодавства щодо договорів про надання послуг (ст. 901 ЦК України), адже рекреаційно-туристичні послуги мають свою специфіку. Вона полягає в тому, що рекреаційно-туристична діяльність разом з цивільним законодавством регулюється Законом України "Про туризм" та рядом інших. Наприклад, митним законодавством регламентується порядок перевезення через кордон задекларованих товарів; адміністративним законодавством – питання отримання в'їзних віз; валютним законодавством – форма розрахунків; актами антимонопольних органів – застосування законодавства у сфері захисту прав споживачів тощо. Всі ці нюанси повинні бути зафіксовані й відображені в договорі на рекреаційно-туристичне обслуговування;
– розроблена система ліцензування в Законі України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [3] не враховує специфіки провадження діяльності у сфері туризму за його видами (в'їзний, внутрішній, виїзний туризм та екскурсійна діяльність). На сьогодні відбувається ліцензування не виду підприємницької діяльності, а виду суб'єкта господарювання (туроператор і турагент). Ми вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до Законів України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" та "Про туризм" у частині отримання ліцензій на право здійснення туристичної діяльності. По-перше, за видами туризму, по-друге, надавати право підприємствам рекреаційно-туристичної сфери займатися виїзним туризмом у разі забезпечення ними відповідних обсягів наданих послуг з в'їзного туризму, що дасть змогу здійснювати валютні надходження до державного бюджету;
– недосконалою є система обкладання ставки ПДВ для туристичних послуг в'їзного туризму. Необхідно запровадити нульову ставку ПДВ для турпослуг з в'їзного туризму, що є експортом послуг, шляхом внесення змін до Закону України "Про податок на додану вартість"[5], адже це дасть змогу усунути законодавчу дискримінацію відносно туристичних підприємств.

Закони спеціальної дії у сфері рекреації та туризму регулюють безпосередньо рекреаційно-туристичні відносини. Серед них базовим є Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про туризм". Цей Закон визначає загальні правові, організаційні та соціально-економічні засади реалізації державної політики України у сфері туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при

здійсненні туристичних подорожей. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України [1, с. 1].

Тому в Законі значна увага приділяється державному регулюванню туристичної діяльності, адже туризм являє собою багатогранне явище сучасного світу, що включає великий комплекс людських і природних ресурсів, а тому не може залишатися без державних важелів впливу. Саме тому державне регулювання рекреації та туризму має бути спрямовано й пов'язано, насамперед, з необхідними вимогами, що відображають інтереси суспільства в цілому та продиктовані сучасними тенденціями соціально-економічного розвитку.

Формулюючи засади реалізації державної політики у сфері туризму, Закон покладає на державу обов'язки сприяти туризму і створювати відповідні умови для його ефективного розвитку, визначати пріоритетні напрями розвитку туризму, спрямовувати бюджетні кошти на розробку і реалізацію програм розвитку туризму, формувати уявлення про Україну як державу з величезними потенційними рекреаційно-туристичними можливостями, здійснювати підтримку й захист українських туристів, туристичних підприємств тощо. Серед основних цілей державного регулювання в Законі передбачені [1]:

а) забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;

б) безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель і споруд;

в) збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій;

г) створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності.

Згідно із Законом одним з основних пріоритетних напрямів державної політики у сфері туризму є державне регулювання в'їзного та внутрішнього туризму. Але, на наш погляд, чинний Закон базується на хибній концептуальній основі, зорієнтований виключно на виїзний туризм, що для держави економічно недоцільно, не стимулює розвиток внутрішнього та в'їзного туризму, які є пріоритетними для держави.

Вважаємо за доцільне, щоб серед пріоритетних видів туристичної діяльності держава визначила розвиток соціального туризму. На сьогодні без суттєвого державного контролю та регулювання в рекреаційно-туристичній сфері спостерігається практична монополія комерційних видів рекреації та туризму. В таких умовах соціальний туризм опинився на межі припинення свого існування, оскільки конкурентоспроможність некомерційних видів туризму (дитячого, молодіжного, туризму для інвалідів тощо) суттєво обмежена. Така ситуація може призвести до загальної соціальної напруженості в нашому суспільстві. До речі, конституційні норми закріплюють, що Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя людині та вільний розвиток особистості. Тому державна політика в рекреаційно-туристичній сфері повинна створити такі умови, щоб внутрішній туризм був доступним для всіх верств населення.

Проаналізувавши положення Закону (ст. 7, 8, 9 і 11), які стосуються переліку органів, що здійснюють регулювання у сфері туризму (Верховна Рада, Кабінет Міністрів та інші центральні органи влади), ми дійшли висновку, що ці положення не є предметом регулювання Закону України "Про туризм", оскільки згідно з чинним законодавством України виключно Конституцією України (ст. 6) встановлюються повноваження органів державної влади у всіх сферах суспільного життя, а значить, вони поширюються і на рекреаційно-туристичну сферу. Отже, вказані положення суперечать Конституції України, оскільки норми Основного закону держави є нормами прямої дії і тому не потребують дублювання.

Крім зазначених проблем, у новій редакції Закону можна визначити й інші актуальні завдання, що приведуть до вирішення нагальних проблем державного регулювання розвитку вітчизняної рекреаційно-туристичної сфери та покращать умови її інституціонального забезпечення. Серед таких завдань можна виділити такі:

- потрібно зменшити вплив необґрунтованого втручання центрального органу виконавчої влади з туризму в господарську діяльність суб'єктів туристичного підприємництва, адже таким чином порушуються законні права останніх на свободу підприємництва, вільний вибір видів своєї діяльності та свободу договору;
- слід змінити підходи до фінансового забезпечення відповідальності турпідприємств перед туристами та зменшити коло суб'єктів, які повинні гарантувати таку відповідальність, що повністю відповідає європейському законодавству та практиці;
- необхідно ввести додаткові важелі стимулювання розвитку вітчизняної рекре-

аційно-туристичної сфери та визначити реальні підходи до державної підтримки щодо пріоритетних для України видів туризму (в'їзного і внутрішнього). Для цього потрібно здійснити спрощення та гармонізацію податкового регулювання; створити умови для впровадження соціальної реклами в рекреаційно-туристичній сфері; пропагувати рекреаційно-туристичні можливості України за кордоном тощо;

– створити сприятливий інвестиційний клімат у рекреаційно-туристичній сфері шляхом розроблення законопроекту про створення спеціальних економічних зон рекреаційного-туристичного типу;
– провести моніторинг європейського законодавства з питань рекреації та туризму, що сприятиме максимальному зближенню норм національного рекреаційно-туристичного законодавства з нормами Європейського Союзу. Насамперед, це стосується положень щодо захисту прав туристів (рекреантів) у разі розірвання договору на туробслуговування та усунення колізійності норми щодо заборони здійснювати туристичну діяльність іноземними юридичними особами тощо;
– чітко визначити права й обов'язки суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послуги з тимчасового розміщення, харчування, екскурсійні, розважальні та інші туристичні послуги і не виступають ні турагентами, ні туроператорами;
– необхідно прийняти ліцензійні умови провадження туроператорської й турагентської діяльності та ряду інших підзаконних актів, що регулюють відносини в рекреаційно-туристичній сфері.

IV. Висновки

Аналіз сучасного інституціонального забезпечення державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери в Україні свідчить про необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази шляхом її гармонізації з європейським законодавством, внесення певних змін і доповнень до загального і спеціального законодавства України, що здійснює регулювання рекреаційно-туристичної сфери, прийняття додаткових законодавчих та регулятивних актів, спрямованих на стимулювання діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення ефективного і стабільного розвитку рекреації та туризму в нашій державі.

Загалом перспективи розвитку рекреаційно-туристичної сфери вимагають консолідації зусиль держави, суб'єктів господарювання, всього українського суспільства для здійснення необхідних завдань щодо покращення нормативно-правової бази, яка регламентує рекреаційно-туристичну діяльність. Саме це забезпечить створення безпечних, прогнозованих і прозорих умов ведення підприємницької діяльності та формування сприятливих умов інвестиційного і податкового клімату у сфері рекреації та туризму.

Література

1. Закон України про внесення змін до Закону України "Про туризм" // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – Ст. 180.
2. Закон України про захист прав споживачів // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
3. Закон України про ліцензування певних видів господарської діяльності // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
4. Закон України про охорону навколишнього середовища // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 14. – Ст. 546.
5. Закон України про внесення змін до Закону України "Про податок на додану вартість" // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 41. – Ст. 599.
6. Закон України про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – Ст. 101.
7. Закон України про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 40. – Ст. 364.
8. Закон України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 161.
9. Закон України про рекламу // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.
10. Конституція України. – К. : Право, 1996. – 56 с.
11. Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. № 583 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 18. – Ст. 935.
12. Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2010 р. : Указ Президента України від 10.08.1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 41.
13. Про схвалення Концепції розвитку санаторно-курортної галузі : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2003 р. № 231-р. // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 17. – Ст. 785.
14. Цибух В. Державне регулювання у сфері туризму в Україні / В. Цибух // Статистика України. – 2005. – № 1. – С. 80–84.
15. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

УДК 338.43:87

ФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ КУЛЬТУРИ СУЧАСНОГО КЕРІВНИКА НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

Іваницька О.М.

доктор наук з державного управління, доцент
Київський університет ім. Бориса Грінченка

Annotation

The article deals with main factors and problems influenced on economic culture formation of a modern school manager. Public administration decisions needed to be adopted are argued.

Анотація

У статті розглянуто основні фактори і проблеми, що впливають на формування економічної культури сучасного керівника навчального закладу, та обґрунтовано прийняття відповідних державних рішень.

Ключові слова

Економічна культура, керівник навчального закладу.

I. Вступ

Формування сучасного економічного світогляду є одним із головних завдань підготовки та підвищення кваліфікації керівників освіти, удосконалення державного управління в освітній сфері. Це зумовлено об'єктивними реаліями – в ринковій економіці основним суб'єктом управління стає людина як суб'єкт господарювання. У цих умовах змінюється сам характер освіти, її філософія, зміст, технології. З'являються нові підходи до управління, у тому числі державного, нові предмети і дисципліни, змінюється характер відносин між педагогом та суб'єктом набуття знань і компетентностей (учнем, студентом, аспірантом). Сьогодні важливо осмислити можливі наслідки цих процесів, по-новому оцінити перспективи та поступ руху освітньої системи до економізації життєдіяльності суспільства.

У сучасній науці сформувалось дві наукові школи, праці апологетів яких майже не перетинаються за предметом розгляду. Прихильники однієї школи (В. Дорофієнко, В. Перевозчиков) концентрують увагу на питаннях удосконалення методики викладання економічних дисциплін, прихильники другої (Т. Боголіб, Г. Дмитренко, Н. Каленюк) досліджують проблеми розвитку фінансово-економічного забезпечення функціонування закладу. На сьогодні мало наукових праць, які б системно вивчали, робили висновки та вносили пропозиції з формування економічної культури менеджерів освіти.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в з'ясуванні основних засад формування економічної культури керівника освіти, проблем і факторів, що впливають на ці процеси, та обґрунтуванні відповідних державних рішень.

III. Результати

Формування економічної культури керівника освіти тісно пов'язане з поняттям "економічна людина", під яким ми розуміємо особистість, яка обирає найкращі моделі економічної поведінки, що приводять заклад або його підрозділ, який вона очолює, до реалізації бажаних цілей розвитку, виходячи з потреб суспільства, трудового колективу, батьків, дітей, вимог адміністрації різних рівнів державного управління.

Дуже близьким поняттям до наведеного є поняття "раціональна людина", з яким пов'язана реалізація поведінки, що приводить до вибору стратегії і тактики, найбільш вигідної для конкретної особистості. Колективізм у певних межах, що притаманний першому типу, і індивідуалізм, характерний для другого, інколи суперечать один одному.

Основними ознаками керівника освіти як "економічної людини" є:

- спроможність вибирати з кількох варіантів способи, форми, методи, стилі управління з урахуванням наявних ресурсів, обмежень і мінливості зовнішнього середовища;
- чітке бачення стратегії розвитку навчального закладу, вміння йти до конкретної мети, сприймаючи ринкові сигнали, визначаючи поточні і майбутні потреби;
- володіння інформацією про конкретну ситуацію, формування та оптимізація інформаційних потоків;
- уміння діяти в умовах невизначеного середовища, враховувати і запобігати ризикам;
- спроможність максимізувати вигоди або мінімізувати витрати;
- інші особистісні якості, як-от: самостійність, упевненість у собі, схильність до ризику, організованість, працездатність, креативність, системність мислення.

Безперечно, усі ці ознаки можуть не дати унікального синергетичного ефекту, який

максимізує вигоду закладу освіти. Асиметрія якостей керівника як "економічної людини", тобто надмірне "випестування" якоїсь однієї риси, спричинює авантюризм, диктат, авторитарний стиль керівництва, надмірну або невиправдано зменшену схильність до ризику, максимізацію вигоди для себе тощо. Існує лише тонка межа між "економічною" і "раціональною" людиною.

Особливо небезпечним є перетворення "економічної" в "раціональну" людину в умовах функціонування загальноосвітнього навчального закладу, коли дії керівника закладу стають швидко відомими для широкого кола персон, починаючи з учнів і закінчуючи членами педагогічного колективу та батьками. Власний приклад, який показують усі суб'єкти взаємовідносин у ЗНЗ, багато в чому визначають умови формування сучасного громадянина, який демонструє ті чи інші етичні норми і моделі поведінки.

Необхідність формування і зростання економічної культури керівника навчального закладу об'єктивно зумовлена.

В умовах зменшення ідеологічної ролі держави на перший план серед факторів формування "економічної людини" виходить зовнішнє середовище. Його диктат, який виявляється передусім з боку ринку праці і дамокловим мечем зависає над підлітком у вигляді безробіття, можливості не здобути спеціальність тощо, формує із самого початку "економічні острахи", які діють дуже порізному на систему освіти та її бенефіціаріїв, починаючи з їх дитячого віку. Свідомо залишаючи поза увагою розгляд дошкільної підготовки, визначимо фактори, що діють на освітні заклади, починаючи із ЗНЗ.

Соціально-психологічні фактори, що діють усередині організації, є найпотужнішими за впливом. Реагуючи на виклики середовища, одна група школярів інтенсифікує підготовку в школі, усвідомлюючи суть жорстких законів ринку. Інша група з різних причин налаштована депресивно щодо вимог ринку, які для неї є неприйнятними, недосяжними або небажаними. Для керівника освіти важливо не втратити другу групу, яка, на жаль, є численнішою, ніж перша.

Одним із важливих кроків для подолання інертності більшості школярів є посилення зв'язку з ринком праці. Цей зв'язок найбільш ефективно забезпечується на регіональному і місцевому рівнях, що справедливо не лише для України. У більшості східноєвропейських країн здійснюється децентралізація управління освітою. Водночас відбувається посилення механізмів державного регулювання, особливо в моделях з домінантою ринкового регулювання, оскільки тільки вони можуть забезпечити цілісність систем освіти в ситуації швидких темпів розвитку ринку освітніх послуг і доступ до освіти максимально широкого кола населення. Майже в усіх країнах Східної Європи найважливішою функцією центрального уряду є визначення загальних обов'язкових стандартів навчання, тоді як місцевому і регіональному рівням передаються повноваження в частині регулювання пропозиції на ринку професійного навчання [1]. Крім того, у школах більшості країн регіону працює штатний психолог, одним із обов'язків якого є соціальна адаптація школярів. Отже, сьогодні у системі державного управління освітою відбувається поступовий поворот до посилення ролі районного та місцевого рівнів управління, що означатиме побудову більш досконалої адаптаційної моделі взаємодії "заклад освіти – ринок праці".

У міру зростання вимог до якості освіти, посилення контролю та моніторингу цих процесів спостерігається ускладнення традиційних ієрархічних відносин, що робить процес доведення до педагогічного колективу і виконання ним рішень керівника освіти недосконалим [2]. Управлінські рішення в умовах ринку все більше набувають рис креативності, що в умовах зашореності та консерватизму "старої гвардії" ускладнює їх сприйняття та реалізацію або вироблення потрібної реакції. Формуються не лише нові продукти та послуги освітнього характеру, а й додаються нові типи цінностей (які, справедливості заради відзначимо, можуть бути далеко не найкращими зразками моралі). Якщо раніше стандартне рішення приймалось в умовах дії досить спрощеної схеми ієрархії (директор – завуч – вчитель – учень), то сьогодні навіть у ЗНЗ їм протистоять самоврядні структури, які ускладнюють траєкторію доведення рішення до виконання. З іншого боку, звичка бути творчим, нестандартно підходити до вирішення будь-якої ситуації, генерувати нові ідеї приводить до зміни ідеології управління: формується інший тип цінностей у системі управління, який знаменує собою конкурентоспроможність і високий рівень гнучкості. У навчальному закладі має бути сформована команда, яка характеризується не тільки можливістю об'єднувати індивідів за інтересами, а передусім оцінювати ідеї, визначати сфери, де потрібні нові ідеї, а потім їх генерувати.

Інший виклик сьогодення полягає в декларативному характері заяв про гуманізацію та демократизацію суспільства і системи освіти, який спростовується реаліями ринкової практики і "ринкового" ставлення до цінностей суспільства в негативному розумінні цієї проблеми. Підкреслюючи на кожному кроці важливість цієї сфери, за рівнем оплати держава поставила вчителів на рівень, нижче за середній, а за пріоритетністю виділення коштів закладам освіти – на одну з найнижчих сходинок. Це, у свою чергу, призводить до зни-

ження рівня трудової та навчальної дисципліни, старіння і плинності кадрів, посилення корупції в системі освіти, заробітчанства, стратифікації школярів і студентів тощо. У цьому напрямі мають бути вирішені питання забезпечення фінансування сфери на рівні, встановленому законодавством України (10% національного доходу), та запобігання відхиленням від цієї норми.

У взаємодії освітніх закладів з державними органами помітне перевантаження бюрократичними процедурами, принизливими контрольними заходами, перевірками. З одного боку, це вчить керівника запобігати ризикам, працювати у стресовому середовищі, з іншого – знижує ініціативність, відволікає увагу на дріб'язкові відписки, виправдання, непотрібну звітність. Досвід розвинутих країн, зокрема Швеції, показує, що інспекторські перевірки здійснюються на принципах соціального партнерства і мають на меті пошук спільних рішень для покращення загальної та конкретної ситуації у сфері освіти. Отже, формування економічної культури керівника навчального закладу прямо залежить від рівня управлінської та економічної культури державних службовців усіх рівнів, становлення дійсно прозорих і партнерських відносин з органами влади, які вписуються в загальний проголошений принцип підвищення рівня якості надання державних послуг. Варто тільки зазначити, що цей принцип має бути реалізований, а не тільки декларований.

Невизначеність ситуації в суспільно-політичному житті, що спостерігається в Україні протягом двох десятиліть, заважає стратегічному мисленню та плануванню ситуацій при забезпеченні навчально-виховного процесу. Часто навіть нагальні потреби державного освітнього закладу не задовольняються з бюджету, що висуває нові завдання перед керівником НЗ – бути бізнесменом, займатися фандрайзингом тощо. Значною мірою недетермінованість зовнішнього середовища впливає і на зміст освітніх програм, подання навчального матеріалу, схильність до акцентування "модних" напрямів підготовки, на відміну від підкреслення важливості фундаментальних знань і викладання базових дисциплін. Болонський процес, попри всі позитивні рішення, спричинив процеси дегуманітаризації освіти, особливо в системі ВНЗ. Невизначеними є також питання щодо тривалості навчання в середній школі, тестування тощо. Вважаємо, що потрібна розробка довгострокової концепції багаторівневої системи навчання з урахуванням передусім національних потреб і обмежень.

Неодмінними умовами формування економічної культури керівника навчального закладу будь-якого рівня освітньої системи є його власна спрямованість й усвідомлення необхідності цих процесів. Трудова діяльність керівника освіти має бути соціально, економічно та педагогічно доцільною.

Найважливішою, на нашу думку, є вимога, що висувається до керівника НЗ, який мислить економічно, – професіоналізм у системі права та менеджменті. Багато хто з керівників освіти працює, образно кажучи, в режимі прокладання фарватеру в океані того, що може і що не може бути зроблено з погляду юридичної легітимності. У цьому плані набагато більше свободи має керівник ВНЗ, а директор школи "оповитий" численними обмеженнями та заборонами. Проте дотепер відсутня системна підготовка юристів, які б спеціалізувались у галузі освіти. Питання введення нових спеціальностей з підготовки правознавців навчальних закладів усіх рівнів системи освіти ми вважаємо першочерговим завданням держави.

Керівнику НЗ необхідно зосередитись на знанні змісту економічної науки, оволодінні базовими знаннями з бізнесу. Встановлено, що для захисту фінансово-господарських інтересів тільки сучасний керівник ЗНЗ має бути обізнаний з більше ніж 70 нормативно-законодавчими актами стосовно економіки освіти, знати принаймні елементи бухгалтерії. Це масштабне завдання при сучасних нормах перевантаження менеджера освіти може ефективно не вирішуватися. Виходом з цієї ситуації може бути розширення меж партнерства по вертикалі (рівні підготовки) та горизонталі (між закладами різних типів і галузей). До сучасної практики підвищення власних можливостей належить аутсорсинг кадрової політики школи, лізинг персоналу – наймання бухгалтерів кількома школами, залучення кваліфікованого працівника іншої установи.

Система підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних кадрів має бути спрямованою і на формування психологічної готовності до роботи в ринкових умовах. Одним з важливих умінь керівника має бути самоменеджмент, тайм-менеджмент і вміння працювати в команді та делегувати повноваження.

Спостереження процесів формування економічної культури управлінців освітнього закладу в Україні показало, що ці процеси проходять кілька етапів розвитку. На першому відбувається замикання процесів прийняття рішень (далі – ППР) на директорі НЗ, який намагається вирішити всі питання разом.

На другому етапі при підвищенні рівня складності і відповідальності ППР керівник делегує повноваження, у тому числі в питаннях фінансово-господарської діяльності НЗ, створює умови для співпраці в галузі обговорення питань господарської діяльності, вносить пропозиції щодо виділення у складі планування плану розширення матеріально-технічної бази, запровадження фандрайзингу тощо.

На третьому етапі при орієнтації на західні приклади управління відбувається передача функції регулювання фінансово-господарських питань професіоналам – менеджеру з питань фінансів, спеціалісту з бюджетування, фахівцю з питань фандрайзингу. Отже, важливою є розробка інноваційних механізмів фінансування, які мають допомогти не тільки позбутися недостатності бюджетного фінансування і домогтися збільшення обсягів фінансування освіти з боку юридичних і фізичних осіб, а й оптимізувати процеси витрачання коштів, реалізувати інвестиційні проекти, допомогти перейти до принципу фінансування за результатами.

Однією з характерних ознак сучасного керівника освіти в умовах економізації галузі є його бачення інновацій і можливостей їх реалізації у практичній діяльності організації. Керівник НЗ має бачити фронтир – вищу межу науково-технічних можливостей, науково-технічного прогресу, можливості наукових досягнень на стику наук тощо. Йдеться не лише про освітні технології, хоча саме вони сприяють становленню творчої, непересічної людини. Дуже важливо відчувати пульсацію науки в інших галузях, які становлять фронтир: інформаційно-комунікаційних технологіях, нанотехнологіях, біотехнологіях та ін.

Сучасні навчальні заклади мають слугувати інструментом, засобом і каналом передачі об'єктів інтелектуальної власності у реальний сектор. Причому акцент має робитися на тому, яким чином зацікавити бізнес бути замовником проведення досліджень та отримання наукових продуктів і підготовлених наукових кадрів.

Насамкінець, необхідне створення навчального середовища, яке не тільки задовольняє умовам прагнення менеджера освіти до підвищення знань, умінь, навичок, до самореалізації та досягнення успіху, а й сприяє формуванню економічної культури індивіда, вміння приймати рішення. Вирішення цього завдання можливе за умови розробки оптимальної стратегії та ознайомлення з нею педагогів, учнів, студентів, батьків, спонсорів, органів державного управління та регулювання.

IV. Висновки

До факторів впливу на формування економічної культури керівника НЗ належать: зростання психологічної напруженості в колективі, зумовленої жорстким диктатом ринку; порушення ієрархічності у процесах прийняття рішень; декларативність заяв про важливість освітньої сфери, що не підкріплюється державними рішеннями щодо підвищення статусу педагога; невизначеність соціально-політичної ситуації в країні; високий рівень залежності від особистості керівника; недостатність підготовки юристів у сфері освіти. Це потребує формування оптимальної децентралізованої моделі державного управління та регулювання освітньої сфери; оптимізації всіх відносин між суб'єктами освітньої сфери в напрямі партнерства і співробітництва; формування команди менеджерів закладу як ідейного центру; підвищення рівня економічних, менеджерських та правових знань керівника НЗ; аутсорсинг кадрів і їх цільова підготовка для задоволення потреб галузі; розробка оптимальної стратегії роботи закладу та її доведення не тільки до членів колективу, а й зацікавлених осіб.

Напрями подальших розвідок пов'язані з більш глибоким розкриттям кожної з означених проблем. Особлива увага має бути приділена етичним нормам, які визначають економічну поведінку керівника НЗ.

Література

1. Десятов Т.М. Тенденції розвитку неперервної освіти в країнах Східної Європи (друга половина XX століття) : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора педагогічних наук за спеціальністю 13.00.01 / Т.М. Десятов. – К. : Інститут педагогіки АПН України, 2006. – 36 с.
2. Расширение возможностей и развитие способностей молодежи. Новые задачи среднего образования : пер. с англ. – М. : Весь мир, 2006. – 304 с.

УДК 352.9:323.2

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Ільяшенко В.А.

доктор наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет

Annotation

The author probes in the article self-government models, features of development of local self-government in France, territorial mode of modern France, volume of plenary powers of city councils.

Анотація

У статті досліджено моделі місцевого самоврядування, особливості розвитку місцевого самоврядування у Франції, територіальний устрій сучасної Франції, обсяг повноважень муніципальних рад.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, регіональне управління, посадова особа, місцева рада, бюджет, майно.

І. Вступ

Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво гальмується впливом 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.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості розвитку місцевого самоврядування в зарубіжних країнах.

ІІІ. 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. Одінцова, 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, О.Я. Лазора, О.Д. Лазор, В. Погорілка та ін. Організаційні та правові аспекти діяльності самоврядних структур досліджують О. Батанов, Ю. Битяк, П. Біленчук, В. Борденюк, А. Заєць, О. Карлов, А. Коваленко, В. Кравченко, А. Крусян, Ю. Куц, О. Лебединська, Н. Миронова, М. Підмогильний, М. Пітцик, А. Тамм, В. Тацій, О. Фрицький та ін.

Стратегічні можливості розвитку органів місцевого самоврядування розглядаються в працях В. Вакуленка, В. Пономаренка, Ю. Шарова, а фінансові аспекти їх діяльності – у дослідженнях В. Амитана, А. Гошка, А. Дуленка, О. Лук'янченка, В. Мамонової, В. Павлової, В. Райцина, В. Рибака, Н. Чумаченка та ін.; перетворення адміністративно-територіального устрою країн узагальнюються Ж. Зіллером, В. Князєвим, П. Павленчиком, Ю. Проданом, М. Пухтинським, С. Рябовим та ін.

У більшості сучасних держав адміністративно-територіальний поділ може бути змінено законом: законодавець має право як змінювати кордони існуючих адміністративно-територіальних одиниць, так і створювати нові. Крім того, існування адміністративно-територіальних одиниць передбачається в текстах конституцій.

Найбільш традиційною є дворівнева система адміністративно-територіального поділу: графства і муніципалітети – у США; амти й общини – у Данії; лени й общини – у Швеції; префектури і муніципалітети – в Японії; провінції та общини – в Нідерландах та ін.

Слід відзначити, що у федеративних державах дворівнева схема існує всередині суб'єктів федерації, які мають статус держави або державних утворень.

Останнім часом у літературі [3–5] виділяють такі основні моделі управління на місцях:

1. Англо-американська (англосаксонська) модель, що є результатом розвитку і впровадження англійської правової системи, яка сформувалась, перш за все, на базі норм звичайного права і судової процедури. Її поширення є прямим наслідком існування британської колоніальної імперії і територіально збігається з кордонами цієї імперії в період її розквіту. Але правові схеми колонізаторів не прижилися в суспільствах Азії та Африки. Тому говорити про існування англосаксонської системи можливо лише щодо країн, які повторили британський або американський шлях розвитку.

Англо-американська модель характеризується тим, що на всіх субнаціональних рівнях управління функціонують органи місцевого самоврядування, а місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції не створюються. Ця модель здобула досить значного поширення в сучасному світі (Велика Британія, США, Канада, Австралія, близька до подібної системи організація влади на місцях і в Росії) [6]. До характерних рис англо-американської моделі відносяться такі:

– значна автономія органів місцевого самоврядування відносно держави: вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування органів різного територіального рівня відсутнє;
– відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства. Цій моделі притаманний також жорсткий судовий контроль;
– виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування територіальною громадою;
– функціонування органів місцевого самоврядування в межах своєї компетенції, закріпленої в законі (доктрина inter vires), і заборона їх виходу за межі своєї компетенції (ultra vires). Тобто органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом [2, с. 268].

2. Континентальна (романо-германська або європейська) модель. Вперше така система виникла у Франції. Її специфіка сягає

своїм корінням в історію цієї країни, коли головною опорою королівської влади служили уповноважені представники монарха, а не органи місцевого самоврядування комуни. У рамках континентальної системи представницькі органи іноді створюються лише в адміністративно-територіальних одиницях, які визнані законодавцями територіальними співтовариствами. В окремих адміністративних підрозділах місцеві представницькі органи можуть бути взагалі відсутніми [5, с. 109].

Сучасна континентальна модель характеризується такими рисами:

– вищим (порівняно з англо-американською моделлю) рувнем централізації, наявністю вертикальної підпорядкованості;
– поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях. Це знаходить свій прояв у функціонуванні на одному територіальному рівні обраних територіальною громадою органів місцевого самоврядування та призначених центральною владою уповноважених представників, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконують інші функції, що не підлягають децентралізації;
– повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно із принципом правового регулювання, тобто органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом [9, с. 56].

Така концепція будується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого управління і виходить з різного тлумачення “природних” та “штучних” адміністративно-територіальних одиниць при визначенні системи територіальної організації влади. Така система може мати два різновиди:

а) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, одночасно функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи “вторинної” територіальної громади “штучної” адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, можуть зупиняти на певний строк рішення органів місцевого самоврядування, звертатися до глави держави або парламенту з пропозицією щодо дострокового припинення їх повноважень). При цьому на низовому рівні функціонують виключно органи первинної територіальної громади (Франція та Італія) [13, с. 45];

б) на “низовому” рівні – у “природних” адміністративно-територіальних одиницях створюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у “штучних” адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Можливий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають принципово іншу природу – це не представницькі органи територіальних громад “штучних” адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визнається), а органи представництва інтересів територіальних громад “природних” адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія, Ірак тощо) [8, с. 123].

Місцеве управління в ряді країн (Австрія, Німеччина, Японія) має подібність як з англо-американською, так і з континентальною моделями, володіючи при цьому деякими специфічними рисами. Це дає змогу говорити про своєрідні “змішані”, “гібридні” системи управління на місцях. Місцеве управління такої великої азіатської країни, як Індія, за більшістю своїх параметрів нагадує британське місцеве управління. Водночас тут функціонує зовсім не властиве англо-американській моделі пряме державне управління на місцях через призначених зверху чиновників [12, с. 78].

Тут також виявляються дві тенденції: зближення і внутрішня диверсифікованість класичних систем місцевого управління. З одного боку, у рамках кожної системи з’явилася велика кількість варіантів, що спираються в тому числі і на запозичення з іншої системи. Так, англо-американська традиція істотно трансформувалася в колишніх англійських колоніях, особливо в результаті зіткнення з принципом федералізму.

Континентальна система, у свою чергу, розпалася на ряд підтипів – романський, німецький, скандинавський.

Усі країни, де побувала переможна наполеонівська армія, виявилися залученими в прокладене Францією русло. Цьому багато в чому сприяло те, що до середини-кінця XIX ст. Франція залишалася єдиною у континентальній Європі національною державою, будучи своєрідним зразком для будь-яких спроб національно-державного будівництва, насамперед, у сфері організації управління. Французи запропонували світу виразну і логічну модель формування національної держави “зверху”, тобто саме таку модель, яку потребували країни, із “запізненим” (порівняно з англійськими і французькими лідерами) формуванням держави – нації, з механізмом централізованого управління, зумовленим більшою мірою волею центральної влади, ніж особливостями національних традицій. Ця модель здобула додаткову підтримку від диктаторських режимів уже в XX ст. в Греції, Португалії, Іспанії, Німеччині, Італії [14, с. 98].

Однак цей вплив не був абсолютним. У германомовних областях центральної Європи він зіткнувся із сильними місцевими традиціями союзів суверенних утворень: міст-держав, князівств, королівств, провінцій чи кантонів. Ці традиції так і не були переборені у Швейцарії, Бельгії, Німеччині, незважаючи на бурхливі і криваві спроби централізації та формування унітарної держави в цих країнах. Порівняно умовною виявилася і централізація в Нідерландах. Германомовні області продовжували і після наполеонівських війн підтримувати тісні контакти одна з одною, зумовлені спільністю культури, мовним спорідненням і політикою союзів, що мала під собою економічні підстави. Збереження швейцарського федералізму і федералізація, XX ст. Німеччини, Австрії і Бельгії довершили картину. У цих країнах сформувалася самостійна макросистема місцевого управління: заснована на романо-германському праві, що відчувало французький вплив (особливо потужний у франкомовних областях Бельгії і Швейцарії), вона містить у собі також принцип федералізму і глибокі традиції, у тому числі інституціональні, незалежного міського самоврядування.

3. Іберійська система, яка передбачає, що управління на всіх субнаціональних рівнях здійснюють обрані населенням представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо). Ці посадові особи стають головами відповідних рад, їх виконавчих органів та одночасно затверджуються центральними органами державної влади (президентом, міністром внутрішніх справ) як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю ради (Бразилія, Португалія, Мексика, з певними особливостями Іспанія) [10, с. 34].

4. Радянська модель (система рад та їх виконавчих комітетів) базується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу вгору. Ця модель передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Рада обирає інший державний орган – виконавчий комітет – колегіальний орган державного управління у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Виконавчий комітет є органом подвійного підпорядкування – вищому виконавчому комітету та відповідній раді [10, с. 56].

Система рад характеризується:

– ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів;
– реальна влада належить партійним організаціям, а вибори рад відбуваються на безальтернативній основі.

Сьогодні подібна система збереглася лише в деяких країнах з комуністичними режимами (Куба, КНР, КНДР).

Отже, перед кожною державою, що стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання про те, яка з розглянутих тут форм децентралізації, який тип організації управління на місцях є більш прийнятними для неї з огляду на ті конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру, у котрих вона виникла та діє.

Масштаби та ефективність місцевого самоврядування, а також внесок, який воно може зробити у добробут громади і держави в цілому, значною мірою залежать від характеру відносин між різними рівнями влади. З одного боку, центральна влада може через закони, нормативні акти та постанови виконавчих органів накладати істотні обмеження на повноваження місцевих органів влади, а з іншого – за умов місцевої автономії органи місцевого самоврядування мають широку свободу в урядуванні в межах підвідомчої їм території.

Місцеве самоврядування є укоріненим і суттєвим елементом демократичних систем урядування. У Західній Європі за останні двісті років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав.

Розглянемо більш детально особливості поєднання зазначених факторів формування місцевого самоврядування у Франції.

Так, Франція серед більшості демократичних країн Європи є ще й досі найбільш централізованою державою [7, с. 24].

Основи правового регулювання місцевих органів влади закладені в чинній Конституції Фракції від 04.10.1958 р. в розділі XII “Про територіальні співтовариства” в ст. 72 [11, с. 234]. Згідно з цією статтею, комуни, департаменти і заморські території оголошуються “територіальними співтовариствами Республіки”. Термін “територіальні співтовариства” залишається вкрай не визначеним, але можливо виявити деякі його характеристики. Співтовариства в цьому випадку означають особливе соціально-політичне утворення, яке включає в себе як населення, так і органи влади. У цьому значенні термін “співтовариство” застосовується і до держави в цілому, характеризуючи одну з його сторін. Також можна говорити про територіальне співтовариство як про самоврядне утворення.

Стаття 72 встановлює, що “ці співтовариства вільно управляються вибраними радами і на умовах, передбачених законом” [11, с. 345]. Основи сучасного статусу органів місцевого самоврядування регулюються, крім Конституції, Адміністративним кодексом,

який об'єднав у собі систематизовані положення всіх раніше прийнятих правових актів і стосується політики децентралізації.

Децентралізація є політикою центральної влади щодо передачі органам самоврядування ряду компетенцій, які до цього здійснювалися державою, і забезпечення фінансових, правових та організаційних умов для їх виконання. Проведення цієї політики пов'язане з двома основними групами причин.

По-перше, стала достатньо очевидною неефективність централізованого управління в багатьох питаннях, пов'язаних із неповороткістю і державною бюрократичною машиною, викривленим і приблизним баченням місцевих проблем, дуже великою кількістю проміжних етапів між прийняттям рішення і його реалізацією.

По-друге, централізована система управління почала оцінюватися як недемократична: спад активності виборців став одним із проявів зростання аполітичності громадян. У такій ситуації розвиток місцевого самоврядування є головним способом зробити управління більш демократичним, а населення – більш політично організованим та активним. Поступове зміщення акцентів від місцевого управління до самоврядування передбачає, у французькому варіанті, важливу характеристику, закріплену законодавчо: не існує жодної ієрархії між територіальними співтовариствами, жодного контролю одного рівня влади над іншим, жодне із співтовариств не може давати вказівок іншому.

Територіальний устрій сучасної Франції є трирівневим: комуни (36 433 одиниці), департаменти (96 одиниць), округи (22 одиниці).

Комуни (громади) – основний базовий рівень самоврядування. На цьому рівні відсутні органи державної влади. Органом місцевого самоврядування є муніципальна рада, яка формує виконавчий орган – муніципалітет.

Радником (депутатом) муніципальної ради може стати кожний платник податків комуни, але є обмеження – забороняється поєднувати муніципальний мандат з будь-яким іншим. Вибори муніципальних радників відбуваються раз на шість років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою у два тури.

Муніципальна рада таємним голосуванням за мажоритарною системою у два тури обирає зі свого складу мера, його заступників та формує комісії. Незважаючи на широкі повноваження ради, вагомий вплив на ухвалення рішень справляє мер. Крім того, сама рада перебуває під адміністративним контролем органів державної влади, що перебувають на вищих адміністративних рівнях.

Мер, як представник комуни, має повноваження представляти інтереси комуни у відносинах з іншими органами, організаціями та державою, укладати угоди та договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал та здійснювати інші повноваження, необхідні для забезпечення правопорядку в комуні. Крім того, мер виконує і деякі повноваження представника державної адміністрації: реєструє акти громадського стану, обнародує закони та інші нормативні акти держави і стежить за їх виконанням, забезпечує проведення виборів, видає різні свідоцтва та ліцензії, надає необхідні статистичні дані для державних міністерств та відомств.

Спеціально для того, щоб не поєднувати обов'язки мера та представника державної виконавчої влади, багато функцій державної виконавчої влади було передано місцевому самоврядуванню.

Великі міста Франції, такі як Париж, Марсель, Ліон, поділені на райони і представлені представницьким органом – радою району, яка складається з муніципальних радників, обраних у цьому районі, та з районних радників. Рада району функціонує за тими самими принципами, що й муніципальна рада, причому роль мера у діяльності ради така сама, як і на муніципальному рівні.

Мер району обирається районною радою з-поміж її членів, що є муніципальними радниками.

Поділ міста на райони не завдає шкоди єдності комуни, оскільки райони не є юридичними особами і не мають свого бюджету, а лише свій кошторис, що встановлюється муніципальною радою. Кошториси району є лише додатком до бюджету комуни.

До складу повноважень муніципальної ради відносять:

1. Фінансові повноваження, до яких входять:
- прийняття бюджету, внесення змін до нього;
- вирішення питань про необхідність позик;
- затвердження звітів про використання бюджетних коштів;
- визначення ставок комунальних податків.

2. Повноваження щодо майна комуни:
- купівля, продаж, оренда майна та віднесення його до категорії "громадського". Майно комуни поділяється на "громадське", тобто таке, що призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо), та майно "приватне", яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно невідчужуване;
- повноваження у сфері облаштування території та міського будівництва;
- створення громадських служб комуни, затвердження її штату, визначення штатів і режиму управління відповідних громадських служб, створення робочих місць або ліквідування цих служб.

Однак муніципальна рада не уповноважена призначати чиновників в ці служби, це є прерогативою мера; вона затверджує бюджетні кошти, які необхідні для платні персоналу та утримання цих служб.

Другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою Франції є департамент, на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади.

Представницьким органом місцевого самоврядування на рівні департаменту є Генеральна рада, яка зі свого складу обирає Голову ради. Голова ради одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту, тобто керівником служб департаменту.

Генеральна рада управляє справами департаменту. Закони 1983 р. надали їй ряд повноважень, серед яких: затвердження бюджету та звіту про його виконання; визначення політики розвитку департаменту; встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; створення громадських служб департаменту і встановлення правил їх функціонування; визначення штату працівників служб департаменту; прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження майна); надання на прохання визначених установ держави висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо [1, с. 65].

На цьому рівні поряд із Генеральною радою (представницьким органом місцевого самоврядування) та її виконавчим органом, очолюваним главою департаменту, функціонує й орган державної влади – префектура на чолі з префектом.

Представник держави в департаменті (префект) призначається указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Префект має багатогранну компетенцію і, з огляду на це, координує діяльність усіх місцевих органів управління.

Функції префектів поділяються на дві групи: управлінські та наглядові.

У межах управлінської функції вони керують діяльністю місцевих державних служб. У межах наглядової – здійснюють загальний державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Як представник уряду в департаменті, префект зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у департаменті, а також доводити інформацію про політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики. До повноважень префекта належать: нагляд за виконанням законів, указів і постанов уряду та окремих міністрів; прийняття рішень нормативного характеру; забезпечення підтримання громадського порядку; здійснення адміністративного контролю за діяльністю департаменту та його комун і передача на розгляд адміністративного суду незаконних, на його погляд, рішень територіальних колективів; представлення держави у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, укладання угод від імені держави, а також представництво держави в органах правосуддя; розпорядження всіма державними видатками у департаменті та відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті; управління роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та посередництво у відносинах цих служб із центральними міністерствами.

З розвитком держави і виникненням проблем регіонального розвитку для забезпечення координації робіт та інтересів комун чи департаментів у здійсненні якихось важливих для регіону спільних проектів у Франції стали з'являтися адміністративно-територіальні одиниці третього рівня – округи. За округом фактично закріплений статус місцевого колективу, хоча роль місцевої державної влади на цьому рівні значно вища. Статус округу випливає з його призначення бути інструментом економічного, соціального і культурного розвитку певної території. Саме округи беруть участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, домагаючись у цих планах виконання пріоритетів окружного розвитку. Відповідно до такого призначення округу законом визначається і його компетенція в деяких галузях:

– зайнятість і професійна підготовка населення. Округ щорічно затверджує програму професійної підготовки, створює центри професійного навчання, утримує ліцеї;
– забезпечення житлом. Округ визначає пріоритети розвитку житлового будівництва і здійснює спеціальні житлові програми;
– облаштування річкових портів, за винятком загальнонаціональних великих портів.

Крім того, округи можуть відкривати різноманітні музеї і художні навчальні заклади, вони можуть надавати допомогу в проведенні наукових досліджень тощо.

Представники центральної влади опиняються певною мірою на перехресті адміністративних структур і політики. Вони "неминуче втягуються в політичні ігри, які просто не можуть посідати помітного місця в їхніх клопотах та в їхніх діях" [5, с. 136]. Представники центральної влади відіграють неоднакову роль у місцевих політичних змаганнях: можуть діяти на користь урядових партій або, навпаки, на користь певної опозиційної групи. Надзвичайно важливою проблемою слід вважати виконання наказів та директив уряду його місцевими представниками, впровадження державної політики на місцевому рівні.

Контроль за законністю рішень окружної ради та її голови здійснює окружний префект, який очолює державну адміністрацію округу. Найважливіші рішення голови окружної ради узгоджуються з префектом, а лише потім подаються на затвердження окружній раді. Окружний префект поєднує функції представника держави в окрузі та в головному департаменті округу. Крім того, він представляє прем'єр-міністра в окрузі, тобто є представником держави та уряду одночасно. Таким чином, представники державної влади на місцях здійснюють здебільшого наглядові функції. Відповідно, автономія місцевого самоврядування набуває реального змісту.

Дуже важливою для місцевого самоврядування Франції є можливість договірного розподілу служб між головою окружної ради та префектом. Це дає змогу уникнути дублювання в роботі та зменшує кількість конфліктів і непорозумінь.

Проблема політичних моделей місцевого самоврядування – це не суто теоретична проблема, оскільки вона має велике значення для практики. Аналіз світового досвіду показує, що держави застосовують різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на "природні" та "штучні", національні та історичні особливості і традиції. В основу цих систем покладено різні принципи відносин місцевих органів влади між собою та із центральними органами влади.

IV. Висновки

Вивчення досвіду зарубіжних країн дає можливість виокремити складові місцевого самоврядування, що є найбільш дієвими. Однак запозичення навіть найкращих рис побудови управлінських систем не гарантує позитивних змін в українському суспільстві. Тому зміна підходів до формування системи самоврядування має бути поміркованою та узгодженою з історичним досвідом, сучасним станом та цілями розвитку зазначеної системи.

Європейський досвід засвідчує, що політичні моделі місцевого самоврядування змінювалися в певній послідовності. Сьогодні базовою для них є ліберальна модель самоврядування, яка й відображена в Європейській хартії місцевого самоврядування. Очевидно, що перехідний стан українського суспільства вимагає при моделюванні функціонування місцевого самоврядування внесення певних коректив до класичної європейської класифікації моделей. Це зумовлено тим, що в Україні замість формування нових класичних моделей місцевого самоврядування фактично розвивається синтетична історична модель, яка поєднує практику старої радянської та форму нової демократичної моделі самоврядування.

Література

1. Вакуленко В.М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В.М. Вакуленко, В.В. Мамонова, Ю.П. Шаров. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
2. Государственное управление: основы теории и организации / [под ред. В.А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
3. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре – Спинози. – М. : Междунар. отношения, 1996. – 399 с.
4. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 128 с.
5. Евдокимов Е.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / Е.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. – М. : Спартак, 2001. – 251 с.
6. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / [В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карнец и др.]. – М. : Наука, 1995. – 301 с.
7. Регионализм во Франции (нормативные материалы) / [отв. ред. Е.В. Алферова ; вступ. ст. В.В. Маклакова]. – М. : ЮНИОН, 1994. – 102 с.
8. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / [Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк ; за заг. ред. Я. Гонцяжа]. – К. : Міленіум : Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
9. Серебренников В.П. Местное управление и самоуправление во Франции / В.П. Серебренников. – Минск : БГУ, 1981. – 148 с.
10. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 188 с.
11. Французская республика. Конституция и законодательные акты / [под ред. и со вступ. ст. В.А. Туманова]. – М. : Прогресс, 1989. – 445 с.
12. Харлоф Э.М. Местные органы власти в Европе / Э.М. Харлоф. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 207 с.
13. Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации / Г.Н. Чеботарев. – Тюмень : ТГУ, 1995. – 134 с.
14. Штатина М.А. Местное управление в зарубежных странах / М.А. Штатина. – М., 1994. – 160 с.

УДК

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНИХ СИСТЕМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ

Калюга О.О.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління при Президентові України

Annotation

In the article state control of fund market by foreign countries is considered. The European and American features of adjusting of fund market are revealed. Basic advantages and lacks of IPO are considered – placing of actions of domestic companies on the leading fund markets of the world. Rules and terms of work of foreign exchanges are analysed by comparison to Ukrainian.

Анотація

У статті розглянуто державне регулювання фондового ринку зарубіжними країнами. Визначено європейські та американські особливості регулювання фондового ринку. Розглянуто основні переваги та недоліки IPO – розміщень акцій вітчизняних компаній на провідних фондових ринках світу. Проаналізовано правила та умови роботи зарубіжних бірж порівняно з українськими.

Ключові слова

Регулювання фондового ринку, інфраструктура, IPO, альтернативний ринок, оператор, лістинг.

I. Вступ

Історія становлення та розвитку державного регулювання фондового ринку у різних країнах світу дає змогу умовно виокремити дві моделі: європейську та американську. Умовно, бо в Європі не знайдеться й двох країн, які мають абсолютно однакові механізми державного регулювання економіки загалом і ринку цінних паперів зокрема. Проте європейська специфіка простежується. Наприклад, тут надто мало законів, спеціально призначених для регулювання цінних паперів, хоча перший закон щодо цього з'явився саме в Європі. Правовий документ із незвичайною назвою "Закон про мильну бульбашку", прийнятий в Англії 1720 р., був спеціально присвячений фондовому ринку. Його формально проголошеною метою був захист інвесторів – покупців акцій від явно шахрайської діяльності біржових спекулянтів, які, створюючи ажіотажний попит на певні папери, підвищували тим самим ціни на них, а отже, мали від цього великий зиск. Нечисленні подальші закони щодо цієї сфери в Англії не приймались окремо (спеціально), а були записані в інших законах.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості державного регулювання фондового ринку зарубіжних країн, узагальнити особливості роботи зарубіжних та вітчизняних фондових бірж.

III. Результати

Біржі у Великій Британії є самокерованими асоціаціями професійних брокерів, що самостійно розробляють правила своєї діяльності. Ці правила детально й усебічно регулюють та регламентують діяльність цих організацій та їх членів [8].

У Бельгії регулювання фондового ринку ніколи не було самостійною гілкою правової системи. Регулювання будь-якої діяльності, пов'язаної з емісією та обігом цінних паперів, регламентується тут численними законами, правилами щодо ведення будь-якого бізнесу, а інколи навіть функціонування банків і банківської системи загалом.

Європейська специфіка полягає також у тому, що в усіх країнах Європи становлення державного регулювання фондового ринку відбувалося повільно, поступово, еволюційним шляхом, залежно від практичних потреб різних суспільних груп.

У невеликих європейських країнах фінансування капіталовкладень традиційно здійснюється банками (за їх допомогою або участю). Банки тут переважно універсальні. У більшості країн не розрізняють комерційні та інші банки, а отже, тут немає поділу між суто банківською діяльністю та бізнесом із цінними паперами. Банки в цьому разі є водночас і інвестиційними компаніями, і брокерами-дилерами, й інвестиційними консультантами. Незважаючи на це, центральний банк однаково уважно аналізує всі види діяльності банків, у тому числі на ринку цінних паперів.

Численні фондові біржі у країнах Європи перебувають під значним впливом, а нерідко під повним контролем найбільших комерційних банків. Тому державні органи часто діють на фондовому ринку не прямо, а тією мірою, якою вони регулюють діяльність банків і банківської системи. Отже, панування банків на фондовому ринку – найважливіший момент, що визначає специфіку європейської моделі. У деяких країнах (Італії, Франції) провідні фондові біржі були створені державою і перебувають під її безпосереднім наглядом. Інколи за фондовими

ринками уважно стежать міністерства фінансів. Подекуди регулювання фондових ринків відбувається не на федеральному, а на регіональному рівні: земель – у Німеччині, кантонів – у Швейцарії. Проте спеціальних органів, які відповідали б за комплексне виконання законодавчих положень щодо емісії і торгівлі цінними паперами, тут також немає [8].

Досить суттєвою ознакою європейської специфіки є висока правова культура ведення бізнесу, зокрема, на фондовому ринку. Швейцарія і Велика Британія є прикладом того, яких висот організації і дисципліни можуть досягти фінансові установи як саморегуляційні інститути. Тому держава повністю довіряє їхній компетентності. Наприклад, у Великій Британії будь-які види державних цінних паперів проходять загальну для всіх цінних паперів процедуру допуску до котирування на саморегуляційних біржах. При цьому рада біржі має право відмовити в такому допуску, керуючись власними критеріями оцінювання їхньої якості й навіть не пояснюючи своїх дій.

Водночас досить поширене саморегулювання, тобто добровільна підтримка прийнятих законодавчих і моральних норм, правил і договорів, не звільняє в разі порушення закону від цивільної та кримінальної відповідальності будь-кого із суб'єктів фондового ринку – авторів проспектів, засновників корпорацій та їх керівників, біржовиків, банкірів та ін.

Новою тенденцією в Європі є розробка майже повсюди комплексних і несуперечливих правових документів, що стосуються функціонування і регулювання національних ринків цінних паперів. Це стимулюється переважно уніфікацією в межах Європейського Союзу діяльності національних фінансових ринків [8].

Американська модель у довершеному вигляді існує лише у США. Її ефективність високо оцінюють європейці; вона є зразком для наслідування в багатьох країнах, які намагаються створити цивілізований фінансовий ринок (Австралія, Бразилія). Саме з діючою моделлю державного регулювання пов'язують успіх сучасного функціонування найбільшого та найактивнішого у світі національного фондового ринку, який забезпечує фінансування інвестицій потужної економіки.

В американській моделі можна простежити три основні складники. Перший – концепція, що була сформульована понад півстоліття тому, однак збереглася й дотепер як втілення американської традиції. Її суть полягає в тому, що фінансування інвестицій має спиратись переважно на фондовим ринком, який функціонує автономно від банківської системи й апелює безпосередньо до всіх верств населення, залучаючи їхні капітали та заощадження. Другий – правова база у вигляді пакета законів, що утворюють міцні основи для системи регулювання цього ринку. Третій – соціальний орган управління фондовим ринком, зобов'язаний забезпечувати виконання прийнятих законів [8].

Фондова біржа як базова інституція фондового ринку хоча й не ставить за мету отримання власного прибутку, але створює всі необхідні (фінансово-правові, у першу чергу) передумови для високоорганізованої торгівлі визначеним різновидом цінних паперів та деривативів. Функціями фондової біржі є:

– створення ринку цінних паперів, що постійно діє;
– визначення реальної вартості цінних паперів, запущених в обіг;
– поширення інформації про фінансові інструменти, їх ціну та умови обігу;
– нарощування професіоналізму торгових і фінансових посередників;
– удосконалення правил торгівлі;
– фінансово-правова оцінка стану фондової біржі, її сегментів і фондового ринку в цілому [6, с. 14–15].

Цінні папери, що пройшли біржовий лістинг і допущені в обіг на фондовій біржі, є фондовими інструментами. Інакше кажучи, фондові інструменти – це цінні папери, що містять певні майнові чи фінансові права, юридична реалізація яких можлива при їх пред'явленні та визнанні на фондовому ринку [6, с. 15].

Під інфраструктурою фондового ринку пропонуємо розуміти весь комплекс елементів та видів діяльності, які, у першу чергу, фінансово-правовим чином забезпечують усі необхідні умови для ефективного і безперебійного функціонування відповідного ринку. В елементному розрізі інфраструктуру на вітчизняному ринку цінних паперів становлять: організатори торгівлі (біржі, позабіржові торговельні системи); реєстратори; розрахунково-клірингова система (клірингові палати); депозитарії; саморегуляційні організації; система інформаційного забезпечення ринку; рейтингові агентства. Особливе місце й украй важливу регуляційну роль тут відіграє (так має бути) система фінансово-правового забезпечення [6, с. 17–18].

Відомо, скільки компаній в Україні зробили IPO, але невідомо, скільки почали дорогий підготовчий процес, однак на біржу так і не вийшли. Відповідь на запитання: "Коли слід ставати публічною компанією?" – проста: коли вигоди перевищують витрати. Правильно, підрахувати сторони цього рівняння особливо складно для українських підприємств. За розрахунками західних експертів, вартість публічності відповідно до консервативного сценарію для західної компанії становить 1–3 млн дол. США залежно від розмірів компанії. Для українських компаній ця цифра ще вище [4].

Витрати складаються з двох частин: перша – адміністративні (річна плата біржі за підтримку лістинга й витрати на виконання

вимог регуляційних органів), друга – премії, що вимагають інвестори за ризик купівлі акцій приватних компаній. Адміністративні витрати збільшуються, оскільки зростають вимоги бірж до компаній, які хочуть розмістити в них свої акції. Премія також зростає хоча б тому, що вартість грошей збільшується в усьому світі.

Від компанії буде потрібна зміна корпоративної культури. Стратегії її розвитку й фінансових результатів будуть оцінюватися привселюдно, і якщо очікування не виправдаються, компанії доведеться довго й докладно пояснювати, чому це трапилося. Це все передбачає додаткові обов'язки вищого керівництва. Також доведеться видавати багато інформації про компанії, але ж самі зацікавлені читачі – не інвестори, а конкуренти. Якщо до цього ще додати залежність акцій від ринкової кон'юнктури, то українським компаніям необхідно серйозно зважити всі "за" й "проти" виходу на біржу.

Сприятлива ринкова кон'юнктура – це далеко не все, що необхідно для успішного розміщення на публічному ринку. Куди більше значення мають внутрішня готовність підприємства для такого кроку й усвідомлення власниками його необхідності для успішного розвитку компанії. Більшості компаній після прийняття рішення про проведення IPO потрібно 2–3 роки напруженої роботи над структурою корпоративного управління, організаційною структурою, фінансовою стратегією, одержанням сприятливого аудиторського висновку. Тому, незважаючи на гарну кон'юнктуру, багато місцевих компаній ще перебувають на стадії підготовки до IPO. На ринку домінують приватні розміщення, оскільки в цьому випадку вимоги до компанії можуть бути менш суворими, й приватне розміщення стане тільки підготовчим етапом до IPO [4].

Запускаючи емісію акцій, власники компаній мають, як правило, дві довгострокові цілі. Перша – одержання коштів для реалізації довгострокових інвестиційних проектів. Друга – продаж (повний або частковий) бізнесу. Традиційний пакет акцій, пропонований у хід IPO, коливається від 25 до 40%. Вважається, що меншим пакетом досить важко забезпечити подальший вільний обіг акцій [7].

Пропозиція ринку своїх акцій з метою залучення коштів для реалізації інвестиційних проектів компанії передбачає, як мінімум, наявність властиво ринку. Уже із цієї позиції говорити про IPO на ПФТС поки що неможливо. Перший продаж акцій на біржі проходить лише при приватизаційних аукціонах. А про випуск акцій силами приватного бізнесу мови ніхто навіть не веде. Про дійсно "першу публічну пропозицію" поки говорити не можна ще й тому, що до цього не підготовлений сам ринок. Він не має необхідних у таких випадках інфраструктури, гравців, інвесторів.

Більше підходять у цьому плані – РТС. Серед умов, які варто виконати, щоб котируватися на РТС, – трирічна історія компанії, величина чистих активів не менше ніж 50 млн руб. для котирувального списку Б (для списків рівня А – 300 й 500 млн руб.). Компанії буде потрібна наявність консультанта (ним найчастіше стає банк), аудированної звітності за російськими стандартами (для котирувального списку А першого рівня – ще й звітність по МСФО та/або ГААП). На обсяг додаткової емісії акцій обмежень не накладається (крім списків А, мінімум акцій у вільному обігу має становити 25%) [7].

Лондонська фондова біржа з величезним відривом лідирує у світі за кількістю IPO. Але основу цього успіху становить площадка для альтернативного інвестування, на якій висуваються не настільки суворі вимоги до лістингу. З іншого боку, більш консервативні площадки (Франкфурт-на-Майні) спеціалізуються на розміщенні акцій великих ресурсних компаній і можуть забезпечити їм вищу ліквідність.

Правила ж виходу на основні площадки обох бірж багато в чому схожі. Це вимога про надання трирічної звітності за міжнародними стандартами. Звітність також має пройти міжнародний аудит і юридичну експертизу нарівні із власне перевіркою бізнесу компанії. В обов'язковий перелік заходів входять також відповідність нормам корпоративного права певної держави за прозорістю і якістю, подальші поточні зобов'язання. IPO неможливо провезти ще у випадку, коли компанія не здатна гарантувати дотримання прав майбутніх інвесторів. Саме тому вітчизняні й російські емітенти застосовують непрямий спосіб виходу на біржу – через створення холдингів у юрисдикціях зі схожими із британськими/німецькими вимогами.

Weiner Borse декларує відповідність правилу "Дотримуй або поясни". Німецькі регуляційні органи (Федеральна фінансова наглядацька рада) і однаковою мірою сама біржа приділяють особливу увагу бухгалтерській документації компаній. Біржа пишається тим, що лідирувала за кількістю компаній, які складають звітність за МСФО. Але також відчуває гордість завдяки своїй прискіпливій увазі до всіх аспектів звітності. Для компанії це означає збільшення строків і вартості, у першу чергу, експертиз документації. Настільки тривалі строки надалі можуть бути компенсовані лише високою довірою до біржі і, відповідно, високою ліквідністю [7].

Також варто бути готовими до суворіших вимог щодо деталізації будь-якої інформації, яка надається. Плюсом у цьому випадку є традиційна німецька скрупульозність: усі спірні або недеталізовані законодавством мо-

менти фінансове відомство пояснить, опублікує і, звичайно, буде вимагати виконати.

Більш дрібні фондові біржі теж не зволікають. Наприклад, РФБ запустила альтернативний ринок акцій. Цей ринок буде частиною альтернативного північноєвропейського об'єднання бірж OMX. Поки із семи учасників площадки OMX (Копенгаген, Стокгольм, Хельсінкі, Рейк'явік, Вільнюс, Таллінн і Рига) альтернативний ринок увели тільки скандинавські країни.

Альтернативний ринок розрахований на малі й середні компанії. У цієї площадки немає вимог до мінімальної капіталізації компаній (для OMX поріг становить 1 млн євро). Крім того, для виходу на площадку не потрібне надання аудированної фінансової звітності за останні три роки. Правда, вимога площадки – щоб у вільному обігу було не менше ніж 10% акцій емітента.

ПФТС створювалася не як біржа, а як торгово-інформаційна площадка з двох причин. У 1996 р. за старим Законом України "Про цінні папери й фондову біржу" біржа мала бути акціонерним товариством. Однак вітчизняні торговці цінними паперами, спираючись на досвід багатьох країн, хотіли створити біржу як некомерційне партнерство. Крім того, в 1990-х рр. фондові біржі в Україні в основному працювали з "голосу" і з обмеженою кількістю фінансових інструментів. Тому учасники ринку захотіли підкреслити, що створюють принципово іншу площадку. В 2004 р. набула чинності директива Євросоюзу про фінансові ринки, що визначила всіх ліцензованих організаторів торгівлі як регульований ринок. У 2006 р. новий Закон України "Про цінні папери й фондовий ринок" назвав усіх організаторів торгівлі фондовими біржами й дозволив створювати їх у різних організаційно-правових формах, але висунув нові вимоги до практики роботи бірж [2, с. 53].

Ставши біржею, ПФТС змушена переходити на інші стандарти роботи. У квітні 2006 р. торговельний комітет біржі збільшив спред, у межах якого дозволяється виставляти котирування. Для акцій першого рівня лістингу цей спред становить не більше ніж 15%, для другого – не більше ніж 30% кращого котирування. Існує два рівні лістингу. Потрапити на перший рівень лістингу зможуть лише емітенти, що існують не менш трьох років, з річним доходом і ринковою капіталізацією не менше ніж 100 млн грн. На другий рівень можуть потрапити акціонерні товариства, що існують менше року, з річним доходом і ринковою капіталізацією менше ніж 10 млн грн [3].

Найчастіше компанії проводять IPO саме на площадці AIM. Так що розглянемо більш детально розміщення компаній на цій площадці.

Споконвічно ринок альтернативних інвестицій замислювалася як торговельна площадка для молодих компаній, які динамічно розвиваються, що буде альтернативою для середніх і невеликих компаній, які не відповідають суворим вимогам основної площадки Лондонської фондової біржі [5].

На цей ринок припадає найбільша кількість проведених у світі IPO – понад 1300. Загальний обсяг капіталізації – близько 50 млрд ф. ст.

Великий інтерес до ринку IPO з боку компаній СНД привів до того, що на альтернативній площадці почали переводити частину документації на російську мову й створили окрему підсекцію Росія/СНД.

Вона популярна серед емітентів через просту процедуру допуску, порівняно невисоку вартість розміщення й гнучку систему регулювання, що не висуває зайвих суворих вимог до емітента і його цінних паперів.

При цьому надається доступ до інвестиційних ресурсів європейського капіталу. Емітент здобуває можливість заявити про себе великому колу потенційних інвесторів й одержати фінансування, необхідне для подальшого розвитку.

Переваги такої біржі:

– присутність на площадці дає змогу емітенту підвищити його капіталізацію на 60–70%;
– котирування дають подання про реальну вартість компанії;
– із виходом на ринок зростають статус фірми й рівень довіри до неї, формується правильний інвестиційний імідж;
– перший крок до офіційного лістингу на основній площадці Лондонської фондової біржі, що передбачає залучення компанією фінансових ресурсів у набагато більшому обсязі.

Для допуску на альтернативну площадку до емітента не висувають вимоги щодо мінімального розміру капіталізації, спеціально не вивчається історія емітента, не потрібно, щоб раніше акції емітента перебували в публічному обігу або брали участь у торгах.

Мінімальні формальні вимоги: акції не повинні мати обмежень на вільний обіг і повинні мати можливість бути запропонованими невизначеному колу осіб. Ще однією умовою є звітність за US GAAP, UK GAAP або міжнародними стандартами бухгалтерської звітності. Крім того, емітент має продемонструвати достатність робочого капіталу, як мінімум, протягом 12 місяців після допуску до торгів. Допуск до торгів неможливий без призначення емітентом номада, що визначає можливість допуску акцій до торгів, і брокера. Відповідно до правил ринку альтернативних інвестицій, ні уповноважений орган на ринку цінних паперів, ні біржа надані документи не перевіряють, повністю покладаючись на оцінку номада. За наявності позитивної оцінки номада біржа

приймає рішення щодо допуску до торгів, а емітент разом із номадом починає підготовку документів, необхідних для допуску й розміщення на площадці. За десять робочих днів до передбачуваної дати допуску емітент надає на біржу попередню заяву. У ній слід вказати основні дані про компанію: назва й місцезнаходження емітента, рід діяльності, дані про коштовні папери, керівництво, основних акціонерів, найменування й місцезнаходження номада й брокера. Далі за три робочі дні до передбачуваної дати допуску емітент подає на біржу заяву на допуск, що містить у собі формальну заявку, декларацію номада, підтвердження внеску й шість копій заявки на допуск. Остання являє собою об'ємний документ із детальним розкриттям даних про емітента [5].

Допуску до торгів у середньому доводиться чекати три місяці. На цей строк звичайно впливають такі фактори, як рід діяльності й капіталізація емітента, точність і своєчасність надання інформації для заявки на допуск і тривалість юридичної експертизи емітента.

Витрати на допуск включають збір за допуск до торгів – 4000 ф. ст., а також витрати на консультантів – 300–400 тис. ф. ст. При цьому витрати на послуги номада як ключового консультанта при IPO становлять найбільш значну частину витрат консультантів. Комісія брокера становить 3–6% від притягнутих коштів.

При розміщенні емітенту допомагають консультанти: номад, брокер, юридичний консультант, аудитор, PR-консультант. Ключову роль відіграє номад. Емітент має призначити номада з-поміж акредитованих при біржі структур. Номад супроводжує емітента протягом усього часу, поки його акції котируються на біржі. Основні функції номада полягають в оцінюванні можливості допуску емітента, консультуванні компанії з питань допуску, повному її супроводі в процесі допуску до торгів, координації дій інших консультантів, складанні документів емітента для допуску на біржу, а також його супровід після допуску на торги.

Ще одним важливим учасником процесу є брокер. Як правило, він належить до тієї ж організації, що й номад. Емітент має призначити брокера з-поміж учасників Лондонської фондової біржі. Брокер зобов'язаний супроводжувати емітента протягом усього часу, поки акції торгуються на біржі. Основні функції брокера полягають у пошуку потенційних одержувачів акцій емітента, підготовці й супроводі емітента на роуд-шоу, здійсненні торгів на вторинному ринку.

До обов'язків юридичного консультанта входять забезпечення дотримання всіх юридичних вимог при підготовці емітента до допуску до торгів і розкритті інформації, юридичний супровід підготовки документів на допуск до торгів, перевірка точності даних у надаваних біржі документах.

Функцією незалежного аудитора є складання:

– повного фінансового звіту про емітент, на підставі якого номад приймає рішення щодо допуску до торгів;
– короткого фінансового звіту про емітент для включення в заяву на допуск на біржу;
– звітності щодо достатності робочого капіталу емітента;
– звітності щодо адекватності фінансової системи й контролю. PR-консультант необхідний для висвітлення виходу емітента на біржу в засобах масової інформації й координації публічних заходів у зв'язку з виходом емітента на біржу [5].

З 1 липня 2005 р. у Великобританії набула чинності Директива ЄС про проспект цінних паперів. Відповідно до її положень, пропозиція цінних паперів необмеженій кількості осіб вимагає реєстрації проспекту в лістинговому органі Великобританії. Проспект необхідний у всіх випадках, коли пропозиція робиться більш ніж 100 інвесторам і його загальна вартість перевищує 2,5 млн євро на рік. Лондонська фондова біржа вже внесла відповідні зміни в правила торгів.

Фондовий ринок в Україні не розвинутий, тому погляди українських компаній – претендентів на IPO – звернені на європейський й американський ринки. Особливою популярністю серед компаній країн СНД користуються Лондонська фондова біржа і її альтернативна площадка.

Перспективна й Варшавська фондова біржа – одна з небагатьох, що не тільки розробила стратегію стосовно залучення на IPO компаній малого й середнього бізнесу, а й послідовно втілює її в життя [1].

Із самого початку в Польщі хотіли створити сучасний ринок цінних паперів. На той час існувало дві концепції майбутньої фондової біржі. Перша з них передбачала створення польського вільного ринку цінних паперів, на якому ними могли б торгувати всі, хто в цьому зацікавлений. Друга концепція передбачала організацію сучасного фондового ринку, заснованого на європейських стандартах. Перемогла друга концепція. Зараз у Польщі одна біржа й один депозитарій.

Спочатку був прийнятий закон про публічний обіг цінних паперів, потім на його основі були створені інфраструктурні підрозділи фондової біржі. На початку свого становлення польський ринок мав високий рівень державного регулювання, і такі міри були виправдані: це дало змогу створити ринок, заснований на високих європейських стандартах, оскільки прийнятий закон сам відповідав цим стандартам. Побудова фон-

дового ринку на прикладі інших європейських країн була складним процесом, але згодом діяльність біржі довела свою ефективність.

Уся структура біржі була створена за шість місяців. Перші емітенти теж з'явилися через півроку. Тоді законодавство це дозволяло, а сьогодні за такий строк іноді важко змінити навіть два слова в регуляційних документах. Був острах, що польські інвестори, люди без відповідного досвіду, не приймуть сучасних стандартів. Тому спочатку ввели структуру, а вже потім разом з інвесторами біржа здобувала практичний досвід. Держава дуже підтримувала ці структури [1].

Потрібна була політична воля для змін інфраструктури ринку. Якщо інфраструктури немає, держава повинна допомогти не тільки законом, а й впливом на біржу. Польщі вдалося створити сучасну структуру фондової біржі. Тому централізація обігу, вимоги до публічності звітності емітентів і споконвічно дуже високий рівень регулювання – це необхідні умови становлення фондового ринку в державі, що розвивається.

Детальне розкриття фінансової звітності емітентами – одна з вимог лістингу біржі.

Зараз щоденний обіг біржі – 1,5 млрд грн, а в лістингу біржі – 250 компаній. Одна з умов лістингу на Варшавській фондовій біржі – кожна компанія, що котирується, має подавати квартальний звіт і негайно надавати всю важливу інформацію, що стосується її діяльності.

Так само компанія має відповідати польським стандартам, пройти міжнародний аудит. Витрати на розміщення становлять для польських компаній 1–5% від залученої суми. Для українських компаній вартість розміщення буде значно вищою. У компанії повинна бути історія – три роки аудированної фінансової звітності, вона має бути готова до діалогу з акціонерами. Чітких вимог до корпоративного управління немає. Хоча на біржі прийнято 48 правил останнього. І кожна компанія, що котирується на біржі, має вказати, як вона до кожного із них ставиться. Якщо якесь правило фірма не виконує, то вона зобов'язана зазначити чому. На підставі відповідей інвестори роблять висновок, чи варто їм мати справу із цією фірмою [1].

IV. Висновки

Як бачимо, державне регулювання сприяло розвитку фондових ринків країн завдяки прийняттю відповідних законодавчих актів згідно з вимогами часу. Тому, вважаємо, що Україні потрібно переглянути законодавчу базу, прийняти нові законодавчі акти, які покращать роботу у цій галузі, а також акти, які не відповідають вимогам сьогодення, вважати юридично недійсними.

Література

1. Духненко В. Путь на Варшаву открыт / В. Духненко, Ю. Прозоров // Эксперт. – 2005. – № 39. – С. 58–61.
2. Ковалева В. Ближе к бирже / В. Ковалева // Эксперт. – 2006. – № 35. – С. 53–56.
3. Ковалева В. Стандарты растут, рынок падает / В. Ковалева // Эксперт. – 2006. – № 40. – С. 56–57.
4. Кравец А. Боб Форесман предрекает Украине бум IPO / А. Кравец, В. Прудковских // Компаньон. – 2006. – № 345 (509). – С. 26–30.
5. Мозжухов А. Поехали в Лондон / А. Мозжухов, А. Блинов // Эксперт. – 2005. – № 42. – С. 44–47.
6. Приступко А.О. Фінансово-правове регулювання фондового ринку України : автореф. дис. … канд. юр. наук : 12.00.07 / А.О. Приступко. – К., 2006. – 24 с.
7. Прудковских В. Площадка для запуска / В. Прудковских // Компаньон. – 2005. – № 25 (437) – С. 46–49.
8. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Д.М. Стеченко. – К. : Вікар, 2003. – 262 с.

УДК 354:338

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ ІНВЕСТИЦІЙ В ІННОВАЦІЇ: У НАПРЯМІ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Комашенко Т.А.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

The article describes theoretical approaches to influence of investments on the dynamic economic stages. The actual state of investment market is analyzed and the recommendations concerning arrangements of public policy in the investment's infrastructure sphere are developed.

Анотація

У статті висвітлено теоретичні підходи до визначення впливу інвестицій на динаміку фаз економічних циклів, проаналізовано сучасний стан ринку інвестицій, а також розро-

блено рекомендації стосовно заходів державної політики щодо інфраструктурного забезпечення інвестиційної діяльності.

Ключові слова

Інноваційні інвестиції, інвестиційна інфраструктура, державна інвестиційна політика, заходи державної політики.

І. Вступ

Сучасний стан розвитку державного управління інвестиційними процесами, як ніколи, потребує ретельної уваги з боку фахівців. На необхідність посилення ролі держави в ситуації, коли lesser fair ринок не може функціонувати ефективно, вказують як науковці, так і державні діячі [5, с. 178]. Практика реформ свідчить про те, що велике значення у забезпеченні ефективного послідовного економічного курсу подолання кризових явищ надається впровадженню дієвих механізмів управління та ускладненню основних державницьких управлінських завдань. Реалізуючи інвестиційну політику, зусилля держави, на нашу думку, мають спрямовуватись на створення відповідного інфраструктурного середовища інвестиційної діяльності як належного фундаменту для розбудови ринку інвестицій, насамперед, в інновації.

Протягом останніх років у програмних документах соціально-економічного розвитку нашої держави зазначалось про необхідність побудови інноваційної моделі економіки у напрямі стійкого зростання. Водночас через зволікання з проведенням реформ упродовж десятиліття Україна залишається в аутсайдерах серед інших країн за показниками конкурентоспроможності та інноваційності [1, с. 403]. Сучасна криза продемонструвала значну структурну відсталість української економіки, її неготовність до різких коливань попиту та загострення конкуренції на світових ринках. У цілому 2009 р. закінчився падінням ВВП на 15,1%, обсягів промислового виробництва – на 21,9%, будівництва – на 48,2%, інвестицій в основний капітал – на 41,5% [14] тощо. Стрімкий відплив іноземного капіталу з України, падіння доходів підприємств спричинили процес глибокого дезінвестування економіки.

За таких умов залучення інвестицій для реалізації інноваційних проектів, які потребують значних обсягів фінансового капіталу, стає проблематичним. Але консервативна сировинна структура виробництва української економіки, низький рівень упровадження інновацій та недостатня інноваційна активність у цілому призведуть до подальшого відставання в технологічному розвитку та неспроможності подолання кризових явищ в економіці нашої держави. Отже, на порядку денному значної актуальності набуває проведення інституційних реформ щодо утвердження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку і зростання інтелектуального капіталу як головного чинника суспільного прогресу.

У цьому контексті першочергові заходи державної інвестиційної політики мають бути спрямовані на створення відповідного інфраструктурного середовища для здійснення інвестицій у технологічне переоснащення вітчизняних виробництв, запровадження на підприємствах інноваційних технологій. З цією метою необхідно проаналізувати сучасний стан інвестиційного ринку, висвітлити тісний взаємозв'язок змін циклів економічної кон'юнктури з технологічним оновленням базисних капітальних благ, які потребують значних інвестицій, тощо.

Дослідженням впливу інвестицій на динаміку фаз економічних циклів та взаємозв'язку підвищувальної хвилі циклу (переходу на новий технологічний уклад) з упровадженням базисних інновацій, що потребують значного ресурсу, займались провідні західні науковці та вітчизняні дослідники, а саме: М.І. Туган-Барановський, М.Д. Кондратьєв, С.Ю. Глазьєв, Й. Шумпетер, Е. Хансен, К. Каутський, В. Парето та інші.

Проблематика аналізу поточної кон'юнктури інвестиційного ринку та виявлення сучасних тенденцій її розвитку знайшла своє відображення в працях таких учених, як І.О. Бланк, Ю.В. Яковець, Б.М. Кузик, М. Косов, М.О. Москвін, С. Лютиков, Л.М. Борщ та інші.

Дослідженню державної політики у сфері інвестицій в інновації та структурній перебудові економіки, застосуванню механізмів її реалізації присвячені праці відомих вітчизняних науковців, зокрема А.С. Гальчинського, В.М. Гейця, І.В. Розпутенка, В.В. Юрчишина, С.Г. Бабенка, Б.М. Данилишина, М.Х. Корецького, Ю.М. Бажала, І.В. Одотюка, Л. Федулової, С. Єрохіна та інших.

Прикладна цінність цих досліджень забезпечується завдяки:

– запровадженню антикризових заходів державної політики щодо подолання негативних тенденції в економіці країни, проведення глибоких інституційних реформ й активізації інвестицій у модернізацію вітчизняних виробництв, що зазначено у відповідних програмних документах [8];
– нагальній потребі в оцінюванні та прогнозуванні макроекономічних показників розвитку інвестиційного ринку з метою вжиття відповідних заходів щодо створення інституційних умов для розбудови відповідних сегментів ринку та їх інфраструктури;
– утвердженню в контексті європейської стратегії всеохоплюючого зростання "ЄС 2020" та за умов подальшого поглиблення глобалізаційних процесів ін-

новаційно-інвестиційної моделі розвитку вітчизняної економіки і збільшенню інтелектуального капіталу суспільства.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті полягає у висвітленні теоретичних підходів до визначення впливу інвестицій на динаміку фаз економічних циклів та їх взаємозв'язку з упровадженням базисних інновацій як рушійного чинника економічного зростання, проведенні аналізу сучасного стану відповідних сегментів ринку інвестицій за основними показниками (динамікою та структурою надходжень, у співвідношенні до ВВП тощо), а також розробленні рекомендацій щодо заходів державної політики стосовно інфраструктурного забезпечення інвестиційної діяльності в напрямі інноваційного оновлення економіки.

ІІІ. Результати

Всі держави, у тому числі й Україна, зацікавлені в економічному розвиткові шляхом збільшення інвестування, але кожна держава визначає, які сегменти інвестиційного ринку є пріоритетними, що потрібно зробити, щоб не тільки захистити, а й заохотити інвесторів робити вкладення в певні активи, як запобігти диспропорціям на інвестиційному ринку, які інвестиційні інститути доцільно утворювати і яким вони мають відповідати вимогам. Усе це покликана впроваджувати державна інвестиційна політика. Відповідно до реалій сьогодення існує нагальна потреба в розробці нових та ревізії існуючих механізмів розвитку саме ринку інвестицій в інновації та розбудови його інфраструктури.

Інвестиції – необхідна умова здійснення інновацій. Досліджуючи сучасний стан інвестиційного ринку, необхідно чітко розуміти тісний взаємозв'язок між інвестиціями в основний капітал та інноваціями, без упровадження яких капіталовкладення втрачають свою ефективність, продовжуючи виробництво неконкурентоспроможних продуктів. Відповідно, найважливіша функція інвестицій – інноваційна, за допомогою якої здійснюється оновлення підприємств на основі використання передових науково-технічних досягнень [4, с. 381].

Під інноваційними інвестиціями розуміють вкладання коштів у певні види нематеріальних активів, які у світовій практиці класифікують за шістьма основними категоріями: 1) нематеріальні активи, пов'язані з ринком; 2) нематеріальні активи, пов'язані з технічними та прикладними науками, технічним прогресом; 3) нематеріальні активи, пов'язані із замовником; 4) нематеріальні активи, пов'язані з договором (контрактом); 5) нематеріальні активи, пов'язані з мистецтвом; 6) гудвіл [5, с. 58]. Зауважимо, що не всі перелічені нематеріальні активи пов'язані з інноваційними інвестиціями. У контексті цієї статті нас цікавлять інвестиції у такі специфічні інвестиційні товари, як технологічні інновації.

Обсяг і структура інноваційних інвестицій змінюються за фазами середньо- та довгострокових циклів відповідно до циклічності всіх процесів, що відбуваються в економіці [4, с. 382]. Фаза економічного піднесення пов'язана з випереджальним зростанням обсягів інвестицій з концентрацією на базисних та поліпшувальних інноваціях.

Російський науковець М.Д. Кондратьєв пов'язував великі цикли економічної кон'юнктури з періодичним масовим оновленням основних капітальних благ, що вимагає значних інвестицій та дає продуктивним силам світового суспільства змогу перейти на новий рівень свого розвитку. У своєму дослідженні "Великі цикли кон'юнктури та теорія передбачення" автор зазначив: "Підвищувальна хвиля великого циклу пов'язана з оновленням та розширенням основних капітальних благ, із радикальною зміною та перегрупуванням основних продуктивних сил суспільства. Але цей процес передбачає величезні витрати капіталу. Це пов'язано з хвилею інновацій, з освоєнням накопичених у період знижувальної хвилі циклу технічних відкриттів та винаходів. Ритм великих циклів має тісний зв'язок із процесом нагромадження та інвестування капіталу" [3, с. 390–391].

Послідовник Дж. М. Кейнса професор Гарвардського університету Е. Хансен розробив своєрідну схему зростання економіки, відправним пунктом для якого виступають державні капіталовкладення та приватні інвестиції. Вихідною категорією цієї теорії є так звані "автономні інвестиції", які зумовлені екзогенним впливом науково-технічного прогресу. Так, науковець пише, що "панують над циклом та управляють ним коливання розмірів інвестицій", але при цьому потрібно враховувати "тяжіння, яке іде від нових технічних удосконалень та від зростання економіки" [12, с. 90].

Отже, переважно науковці пов'язують зростання економіки зі збільшенням обсягів інноваційних інвестицій та капіталовкладень, спрямуванням інвестиційного ресурсу у високотехнологічні галузі. На нашу думку, аналіз динаміки та структури інвестиційного ресурсу, що надходить до української економіки, дасть можливість більш ґрунтовно підійти до розробки державою механізмів розвитку інвестиційного ринку та його інфраструктури з огляду на реалії сьогодення та майбутні перспективи.

Погіршення фінансового стану через кризу ліквідності та підвищення вартості позик, а також висока міра невизначеності щодо підприємств, різке зменшення їх прибутковості та кредитоспроможності, скорочення позикових ресурсів (національних глибини та тривалості кризових явищ позначились не лише на здатності виконувати

поточні зобов'язання, а стали основною причиною пролонгованого згортання інвестиційної діяльності. Як наслідок, обсяги інвестицій в основний капітал за 2009 р. скоротились на 41,5% порівняно з відповідним періодом 2008 р. та становили 152,0 млрд грн.

Головним джерелом фінансування інвестицій в основний капітал, як і раніше, залишаються власні кошти підприємств та організацій, за рахунок яких за 2009 р. освоєно 63,3% капіталовкладень. Частка залучених та позичених коштів, у тому числі кредитів банків, коштів іноземних інвесторів та інвестиційних фондів, у загальних обсягах капіталовкладень становила 20,4%. За рахунок державного та місцевих бюджетів освоєно 7,1% інвестицій в основний капітал.

Найбільшу частку інвестицій (38,0%) було спрямовано в розвиток промислових видів діяльності, обсяги яких порівняно з 2008 р. скоротилися на 32,4%.

У 2009 р. капіталовкладення у розвиток організацій, що здійснюють операції з нерухомим майном, оренду, інжиніринг та надання послуг підприємцям, зменшилися на 52,8%, а їхня частка в загальних обсягах інвестицій в основний капітал становила 16,9%. Інвестиції в основний капітал у розвиток будівництва скоротилися на 62,2% (3,5% до загального обсягу), державного управління – на 55,6% (0,6%), торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку – на 48,3% (9,3%) тощо.

У табл. 1. наведено динаміку нагромадження основного капіталу та інвестицій в основний капітал.

Таблиця 1

Динаміка нагромадження основного капіталу та інвестицій в основний капітал

Показники	Роки								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Валовий внутрішній продукт, млн грн	204 190	225 810	267 344	345 113	441 452	544 153	720 731	948 056	914 720
Інвестиції в основний капітал, млн грн	32 573	37 178	51 011	75 714	93 096	125 254	188 486	233 081	151 777
Обсяг інвестицій у % до ВВП	16	16,5	19	22	21	23	26	24.5	16,5
Обсяг інвестицій у % до попереднього року	120,8	108,9	131,3	128	101,9	119	129,8	97,4	58,5

∗Примітка. Таблицю складено за даними Держкомстату [15].

Дані табл. 1 свідчать про щорічне зростання інвестицій в основний капітал до 2009 р. Найбільший приріст інвестицій в основний капітал спостерігався у 2003, 2004 та 2007 рр. – майже 30% до показників попереднього року та, відповідно, відбувалося збільшення частки валових інвестицій у ВВП. Саме у цей проміжок часу темпи вкладення почали випереджати темпи зростання валового внутрішнього продукту та промислового виробництва.

Так, якщо у 2007 р. інвестиції становили 188 486 млн грн, то в 2001 р. вони дорівнювали 32 573 млн грн, тобто зросли на 155 913 млн грн, або в 5,8 раза. Індекси інвестицій в основний капітал до попереднього року підтверджують вищезазначені висновки. Однак унаслідок кризових явищ в економіці відбулось досить стрімке скорочення обсягів інвестицій та їх частки у ВВП. Так, у 2009 р. інвестиції в основний капітал становили 16,5% до ВВП, що дорівнює аналогічному показнику за 2002 р.

Серед основних причин низького рівня інвестиційної активності у 2009 р., що справляють безпосередній вплив на основні складові джерел фінансування інвестицій – власні кошти підприємств (прибуток підприємств), слід виокремити: посилення ризиків дестабілізації на валютному ринку; збереження складної ситуації в банківській сфері, зокрема недостатні обсяги довгострокового кредитування вітчизняної економіки; незадовільна кон'юнктура зовнішнього ринку за традиційними товарними групами українського експорту; низька купівельна спроможність населення, що звужує місткість внутрішнього ринку; обмежені можливості доступу до фінансових ресурсів як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках; зниження рівня прибутковості українських підприємств; збільшення курсової різниці розрахункових обсягів кумулятивного показника залучених прямих іноземних інвестицій в Україну через падіння офіційного курсу гривні до долара США тощо.

На сьогодні в умовах зниження інвестиційної активності й відсутності результативної інвестиційної політики заходи щодо реструктуризації економіки не привели до модернізації виробництва на основі передових технологій, які б забезпечували конкурентоспроможність усіх компонентів продукції по всьому технологічному ланцюгу її випуску. Так, інноваційні інвестиції в основний капітал становлять лише 17% загальних інвестицій,

а обсяг фінансування всієї інноваційної діяльності – 34% у цих інвестиціях [11, с. 31].

За даними обстеження потенціалу виробництва високотехнологічної продукції за період 2005–2007 рр., майже 45% підприємств переробної промисловості застосовують технології, вік яких становить до десяти років, 37% – від 11 до 30 років та 12% підприємств використовують застарілі технології, яким понад 30 років [6]. Серед підприємств, які працюють із найстарішими технологіями, слід зазначити ті, що займаються виробництвом коксу, продуктів нафтоперероблки та виробництвом іншої неметалевої мінеральної продукції, металургійним виробництвом. Лише 9,7% підприємств повідомили про наявність у їх виробництві щонайменше однієї з передових промислових технологій (далі – ППТ). Ці підприємства, як правило, працюють в інноваційних галузях, таких як виробництво офісного устаткування та електронно-обчислювальних машин, виробництво апаратури для радіо, телебачення та зв'язку, виробництво інших транспортних засобів, медичної техніки, вимірювальних засобів, оптичних приладів та устаткування, годинників тощо. Основний фактор, що перешкоджає впровадженню сучасних технологій, – брак коштів для проведення необхідної модернізації виробництва, про що зазначили більшість підприємств-респондентів.

Зауважимо, що більшість суб'єктів господарської діяльності віддає перевагу купівлі готового обладнання та вдосконаленню наявних технологій (52,7% та 25,6% від загальної кількості підприємств) як способам впровадження ППТ [6]. Відповідно, важливою складовою інвестиційного ресурсу є його інноваційна складова, тобто спрямування інвестицій на придбання новітніх технологій чи технічних засобів (або надходять у вигляді ППТ), на удосконалення, модернізацію основних фондів, запровадження власних технологій.

Опосередковано про рівень інноваційних інвестицій можуть свідчити дані про промислові підприємства, що впроваджували нові технологічні процеси, та підприємства, що займались інноваціями. Приблизно кожне десяте підприємство України займається впровадженням нових технологій та освоєнням інноваційної продукції, а питома вага реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової у 2009 р. становила 4,8%. Простежується тенденція до збільшення кількості впроваджених нових технологічних процесів, у тому числі ресурсоощадних (відповідно, на 10% та 16% до аналогічних показників у 2004 р.).

Питома вага підприємств, що займались інноваціями у 2009 р. становила 12,8%, а загальна сума витрат на інноваційну діяльність – 7949,9 млн грн (33,7% менше, ніж у 2008 р.). Основними джерелами фінансування інновацій залишаються власні кошти підприємств, що становили у 2009 р. – 5169,4 млн грн, водночас як частка державних коштів досягла лише 1,6%, тобто 127,0 млн грн у загальній структурі фінансування. Суттєво зросли інвестиції у технологічні інновації за рахунок коштів іноземних інвесторів – порівняно з попереднім періодом у 13 разів, а їх частка в загальному обсязі становила 19% (табл. 2).

Таблиця 2

Джерела фінансування технологічних інновацій

Роки	Загальна сума витрат, млн грн	У тому числі за рахунок коштів			
		власних	державного бюджету	іноземних інвесторів	інші джерела
2004 р.	4534,6	3501,5	63,4	112,4	857,3
У % до 2003 р.	148	163	68	86	124,5
2005 р.	5751,6	5045,4	28,1	157,9	520,2
У % до 2004 р.	126,8	144	44,3	140,5	60,6
2006 р.	6160,0	5211,4	114,4	176,2	658,0
У % до 2005 р.	107	103,3	407	111,5	126,5
2007 р.	10850,9	7999,6	144,8	321,8	2384,7
У % до 2006 р.	176	153,5	126,5	182,6	362,4
2008 р.	11994,2	7264,0	336,9	115,4	4277,9
У % до 2007 р.	110,5	90	232,6	35,8	179
2009 р.	7949,9	5169,4	127,0	1512,9	1140,6
У % до 2008 р.	66,3	71,2	37,7	1 311	26,6

∗Примітка. Таблицю складено за даними Держкомстату [15].

Аналіз даних розподілу витрат свідчить, що найбільше коштів підприємства, які займались інноваціями, витратили на придбання машин та обладнання, пов'язаних з упровадженням інновацій (62,5% від загальної суми), а найменше коштів – на придбання нових технологій (1,5%). На дослідження та розробки було витрачено 846,7 млн грн, тобто 10,6% від загальної суми.

Розбудові ринку інвестицій у інновації та його інфраструктури як передумови економічного зростання перешкоджають негативні чинники. Так, не існує законодавчого визначення пріоритетних галузей щодо здійснення інвестування, яким надається державна підтримка; не розвинуті такі інфраструктурні інститути ринку інвестицій в інновації, як венчурні фонди, діяльність яких регулюється Законом України "Про інститути спіль-

ного інвестування (корпоративні та пайові інвестиційні фонди)"; бракує джерел фінансування інвестицій в інновації та основний капітал (не задіяні значні інвестиційні ресурси інституційних інвесторів та фізичних осіб. Так, у 2008 р. частка коштів вітчизняних інвестиційних компаній та фондів становила 2,1% від загального обсягу капітальних інвестицій); проводиться загальна несприятлива державна політика щодо стимулювання інвестицій в інноваційні проекти.

Існуючі схеми регулювання лише погіршують ситуацію. У країні не розвинута система державного фінансування венчурних проектів та не створені механізми компенсації втрат приватних та інституційних інвесторів від невдалих проектів. Державною інноваційною фінансово-кредитною установою (далі – ДІФКУ), що є правонаступницею Державного інноваційного фонду, задекларовано такі схеми фінансування інноваційних проектів у високо- та середньотехнологічних секторах, як фінансовий лізинг, участь у капіталі або кредит, який може згодом трансформуватись у частку власності.

Нещодавно проведені Головним контрольно-ревізійним управлінням заходи у ДІФКУ, яка перебуває у сфері управління Державного агентства з інвестицій та розвитку, засвідчили недоцільність функціонування цієї установи. Зокрема, за період з січня 2007 р. до серпня 2009 р. не укладено жодного кредитного договору або договору фінансового лізингу на впровадження інноваційного проекту [16]. У березні 2010 р. Уряд скасував постанову про надання державних гарантій ДІФКУ під залучення кредитів для інноваційних проектів (попередньою постановою Кабінет Міністрів України схвалив надання держгарантій на суму 8 млрд грн за зобов'язаннями ДІФКУ) [7].

Таким чином, для реалізації інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку та стимулювання виробництва високотехнологічної, конкурентоспроможної продукції вважаємо за необхідне здійснення таких заходів. По-перше, необхідно визначитись на законодавчому рівні із пріоритетними напрямами здійснення інвестування в інновації, яким надається державна підтримка та за якими країна має конкурентні переваги, і запровадити стартове державне фінансування невеликої кількості національних інноваційних програм (із поступовим нарощуванням частки приватних інвестицій) у напрямі оновлення основних фондів підприємств на основі використання новітніх технологій.

По-друге, провести реорганізацію ДІФКУ в Державну інноваційну компанію, яка в рамках державно-приватного партнерства має здійснювати надання капіталу венчурним фондам та інноваційним підприємствам (у вигляді прямих інвестицій при стартовому освоєнні нових поколінь техніки або кредитів під низькі відсотки на інноваційні проекти, спрямовані на модернізацію виробництв, та у високотехнологічний сектор промисловості). Прикладом для наслідування розбудови інфраструктури ринку венчурних інвестицій є політика уряду Фінляндії у цій сфері. В країні технологічна революція відбулася частково завдяки тому, що уряд зробив ставку на венчурний розвиток промисловості і були створені умови для прямих інвестицій у сміливі інноваційні проекти – засновано Державну інвестиційну компанію Finnish Industry Investment Ltd (FII), яка підпорядковується Міністерству праці та економіки Фінляндської республіки. Ця компанія вкладає кошти, одержані від приватизації підприємств, у фінську економіку, як безпосередньо шляхом прямого інвестування, так і у венчурні фонди. Інвестиції переважно здійснюються у компанії, які створюються або незначний час функціонують на ринку. У своїх проектах FII діє як співінвестор, інвестуючи близько 50% капіталу у статутний фонд [2, с. 11].

Для створення аналогічної структури в Росії з державного бюджету було виділено 960 млн дол. США. Російська венчурна компанія (далі – РВК) "є одним із ключових інструментів держави в справі побудови національної інноваційно-інвестиційної системи" [9]. РВК інвестує кошти через венчурні фонди, які створені спільно з приватними інвесторами. Кількість проінвестованих фондами РВК інноваційних компаній – 21 інноваційне підприємство. Сукупний обсяг інвестицій становив 97 млн дол. США. Цей досвід може принести успіх і Україні, яка повинна інвестувати й ризикувати спільно з приватним бізнесом. У ході такого співробітництва за рахунок ефективного управління з боку приватних структур держава знижує свої ризики та стимулює початок венчурної індустрії.

По-третє, переглянути та запровадити схеми податкового стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності, у тому числі надання пільг в оподаткуванні лише тим венчурним фондам, які здійснюють фінансування проектів, що відповідають пріоритетним напрямам та стратегії інноваційного розвитку держави. Реалізація цих заходів стане позитивним сигналом для інвесторів щодо відкритості держави не тільки до діалогу, а й до конкретних дій.

IV. Висновки

В економічній системі державою формується комплекс умов, що певним чином структурують інвестиційну діяльність – наявність відповідного правового поля, системи інвестиційних інститутів, інформаційного забезпечення діяльності інвесторів тощо. Від розробки та реалізації відповідних заходів державної інвестиційної політики залежить подальший напрям розбудови інвестиційного ринку. На нашу думку, головні пріоритети по-

винні лежати у площині інституційного забезпечення здійснення інвестиційної діяльності на ринку інвестицій в інновації, удосконалення нормативно-правової бази інвестування тощо. Адже інвестування повинно мати інноваційний характер, спрямований на переважне використання ресурсоощадних технологій, на освоєння виробництв сучасних технологічних укладів [11, с. 32].

Отже, розробка ефективного організаційно-економічного механізму розвитку інфраструктури ринку інвестицій в інновації, а також стимулювання залучення інвестиційного ресурсу до високотехнологічних виробництв та впровадження передових технологій є пріоритетними напрямами державної політики щодо подолання кризових явищ в економіці та подальшого економічного зростання.

Література

1. Кілієвич О.І. Чинники конкурентоспроможності країни в умовах глобальних криз : матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (Київ, 28 травня 2010 р.) : тези доповідей / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, С.В. Загороднюка]. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – 536 с.
2. Комашенко Т.А. Державна політика розвитку інфраструктури ринку інвестицій в інновації: досвід країн ЄС та США / Т.А. Комашенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 11. – С. 7–12.
3. Кондратьев Н.Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения / Н.Д. Кондратьев. – М. : Экономика, 2002. – 512 с.
4. Кузык Б.Н. Россия 2050 – стратегия инновационного прорва / Б.Н. Кузык, Ю.В. Яковец. – М. : Экономика, 2005. – 619 с.
5. Макроекономіка і мікроекономіка / [С. Будаговська, О. Кілієвич, І. Луніна, О. Раманюк та ін.] ; за заг. ред. С. Будаговської. – К. : Основи, 1998. – С. 176–198.
6. Москвін С.О. Аналіз інвестицій в основний капітал та нематеріальні активи в Україні / С.О. Москвін // Інвестиції та інноваційний розвиток: науково-практичний бюлетень. – 2008. – № 3. – С. 54–60.
7. Обстеження потенціалу виробництва високотехнологічної продукції за період 2005–2007 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/ibd/obstej.htm.
8. Про визначення таких, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів : Постанова КМУ від 10.03.2010 р. № 257 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
9. Про прийняття за основу проекту Закону України про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 р. від 15.04.2010 р. № 2131-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.rada.gov.ua.
10. Российская венчурная компания [Электронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.rusventure.ru/ru/company/brief/.
11. Федулова Л. Технологічна структура економіки України / Л. Федулова // Економіст. – 2008. – № 5 – С. 28–33.
12. Хансен Э. Экономические циклы и национальный доход: классики кейнсианства / Э. Хансен. – М. : Экономика, 1997. – Т. 2. – 423 с.
13. The Global Competitiveness Report 2009-2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm.
14. Доповідь Держкомстату “Про соціально-економічне становище за 2009 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.
15. Офіційному сайт Держкомстату [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.
16. Сайт Головного контрольно-ревізійного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/61828;jsessionid=67C5E838F8127D0FBEA190279DA65399.

УДК 314.153 (477.87)

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВИХ ОЦІНОК ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Корольчук О.Л.

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

In this article an author is analyse demographic indicators for the last decade, the dynamics of which specifies on a demographic crisis in Ukraine, therefore a demographic policy requires acceptance of effective administrative decisions. Information simultaneously is a source and factor of effectiveness of administrative decision, that is why such its descriptions, as authenticity, timeliness, objectivity, expressly certain sources, volume etc. are providing of forming and acceptance of effective administrative deci-

sions in the questions of government control of health of population care, in particular, genesial.

Анотація

У статті проаналізовано демографічні показники за останнє десятиріччя, динаміка яких вказує на наявність в Україні демографічної кризи, тому демографічна політика вимагає прийняття ефективних управлінських рішень. Інформація є одночасно джерелом і фактором результативності управлінського рішення, тому такі її характеристики, як достовірність, своєчасність, об'єктивність, чітко визначені джерела, обсяг тощо є запорукою формування та прийняття ефективних управлінських рішень у держаному регулюванні охорони здоров'я населення, репродуктивного зокрема.

Ключові слова

Демографічна ситуація, державне регулювання охорони репродуктивного здоров'я, інформаційне забезпечення управлінського рішення.

I. Вступ

Створення умов інноваційного розвитку в XXI ст. потребує пошуку механізмів залучення перспективного ресурсу у вигляді знань, інформації, інтелектуального потенціалу. Сьогодні людина як основний носій цих ресурсів стає визначальним чинником соціального й економічного прогресу. За умов вичерпання екстенсивних чинників економічного зростання і необхідності запровадження нових технологій, прогресивних методів організації суспільства вирішального значення набувають цілеспрямовані дії та інвестиції, орієнтовані на формування людського капіталу, який є запорукою інноваційного розвитку нашої країни.

Саме населення стає головним суб'єктом соціально-економічних перетворень. Його кількість, структура, розселення по території, рівень життя та інші якісні й кількісні показники стають сутнісними характеристиками як сучасного стану держави, окремих регіонів, так і перспектив розвитку. Тому одним із основних завдань влади є проведення ефективної демографічної політики, що забезпечить стабільне покращення, збереження та зміцнення стану здоров'я населення України, репродуктивного зокрема, збереження генофонду та збільшення тривалості життя, трудової активності як чинників забезпечення національної безпеки.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити інформаційне забезпечення наукових оцінок демографічних процесів в Україні.

III. Результати

Відомо, що при складанні науково обґрунтованих оцінок та прогнозів тенденцій демографічних процесів для формування адекватної соціальної та економічної політики, визначення цілеспрямованих дій щодо відтворення населення розроблено різні показники. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.03.1999 р. № 64 було розроблено "Перелік показників репродуктивного здоров'я", що складається із семи груп показників, першою в яких є саме демографія. Аналіз демографічних показників, що сьогодні використовуються для оцінювання стану репродуктивного здоров'я населення України, вивчення їх динаміки та виявлення тенденцій, є важливим для державного управління в контексті збереження національної безпеки. Крім того, вони – першоджерело для прийняття управлінського рішення і водночас показовий результат вже відпрацьованих управлінських рішень щодо регулювання стану здоров'я населення, репродуктивного зокрема, та системи його охорони. До цих показників віднесено: кількість населення; кількість жінок фертильного віку; кількість дітей і підлітків (0–14 р.; 15–17 р.; 18–20 р.); народжуваність; смертність; природний приріст населення.

Демографічна ситуація в Україні протягом останніх десяти років характеризується як незадовільна, спостерігається розширення масштабів депопуляції – зменшення кількості населення, зменшення частки дітей у структурі населення, старіння нації, зменшення народжуваності, збільшення загальної смертності, погіршення статево-вікової структури, зменшення тривалості життя.

Першим у переліку показників, що характеризують стан репродуктивного здоров'я, є кількість населення, динаміка якого за десять років наведена на рис. 1.

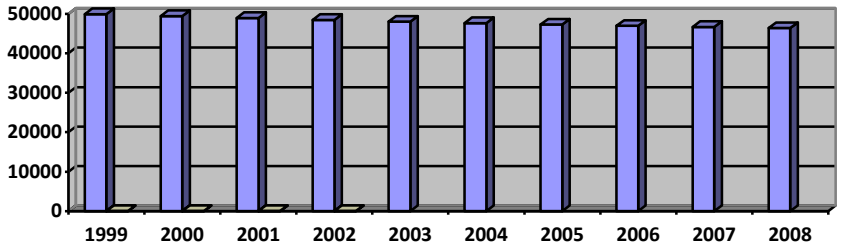

Рис. 1. Динаміка кількості наявного населення України (за даними Держкомстату)

Розглядаючи динаміку кількості наявного населення України за останні десять років ми спостерігаємо стійку тенденцію до її скорочення. Так, у 1998 р. кількість наявного населення становила 49 918 тис. осіб і постійно зменшувалась з кожним роком, тому до 2008 р. Україна, на жаль, залишилась з 46 373 тис. осіб. Для кращого сприйняття катастрофічного процесу депопуляції країни розглянемо діаграму динаміки кількості населення з 1990 до 2008 рр., де чітко візуалізується падіння висоти стовпчиків діаграм, що свідчить про різке погіршення демографічної ситуації, починаючи з 1993 р. (рис. 2).

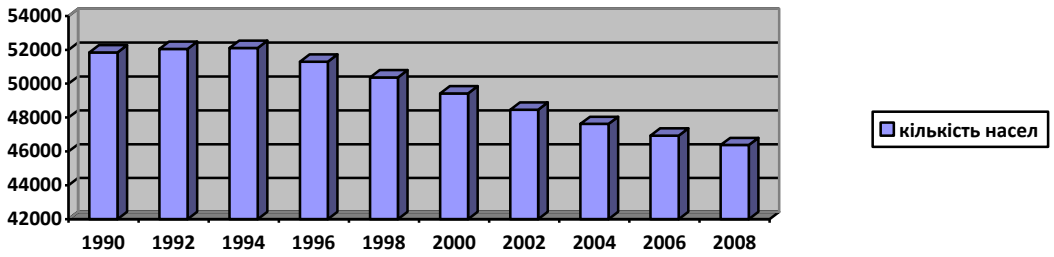

Рис. 2. Динаміка кількості наявного населення України за останні 20 років (за даними Держкомстату)

З кінця 1993 р. в Україні спостерігається депопуляція, темпи якої постійно прискорюються (1993 р. – наявного населення – 52 244 тис. осіб, в 1994 р. – нас ще 52 114 тис., в 1995 р. – вже 51 728, а з 1996 р. – 51 297 тис. осіб). Розпочатий процес зниження кількості наявного населення забрав майже 6 млн осіб за останні 15 років і це при тому, що в Україні не було ні війн, ні збройних конфліктів, ні масових епідемій (за даними Держкомстату України в 1990 р. в Україні було 51 838,5 тис. наявного населення, а на початок 2009 р. – вже лише 46 143,7). У мирний час відбуваються явища, характерні для світових і громадянських воєн! Сьогодні демографічний стан в Україні є одним із найскладніших в Європі. Деякі аналітики вважають, що до 2026 р. кількість населення України може зменшитись ще на 5–8 млн. За десять років зросла кількість самогубств на 74%, кількість абортів – на 82%. Вагомими причинами всіх цих явищ є те, що 40 млн громадян України мають доходи, нижчі за прожитковий мінімум, за рівнем безробіття Україна займає одне з перших місць у Європі, а рівень ВВП на душу населення у 30 разів нижчий, ніж у середньому по Європейському Союзу і в 3,5 рази нижчий від середньосвітового з урахуванням країн Африки, Азії, Латинської Америки.

На жаль, нинішня соціально-економічна криза ускладнила демографічні процеси, призвела до помилок і проблем, які болюче позначаються на головному суб'єкті нинішніх перетворень – населенні. Демографічна криза може перетворитись на демографічну катастрофу: соціальний механізм відтворення нації вщент руйнується, а вся структура суспільного життя надовго втратить свою особливу системну (емерджентну) властивість – зберігати міру відтворення конкретно-історичного населення як єдності досягнутої якості і кількості. Основним чинником, що зумовлює скорочення кількості населення України, є режим його відтворення, який характеризується тенденціями зростання депопуляції (смертність перевищує народжуваність), що не забезпечує навіть простого заміщення поколінь.

Аналіз демографічних показників природного руху населення в Україні свідчить про існуючу небезпеку щодо збереження та відтворення населення (рис. 3).

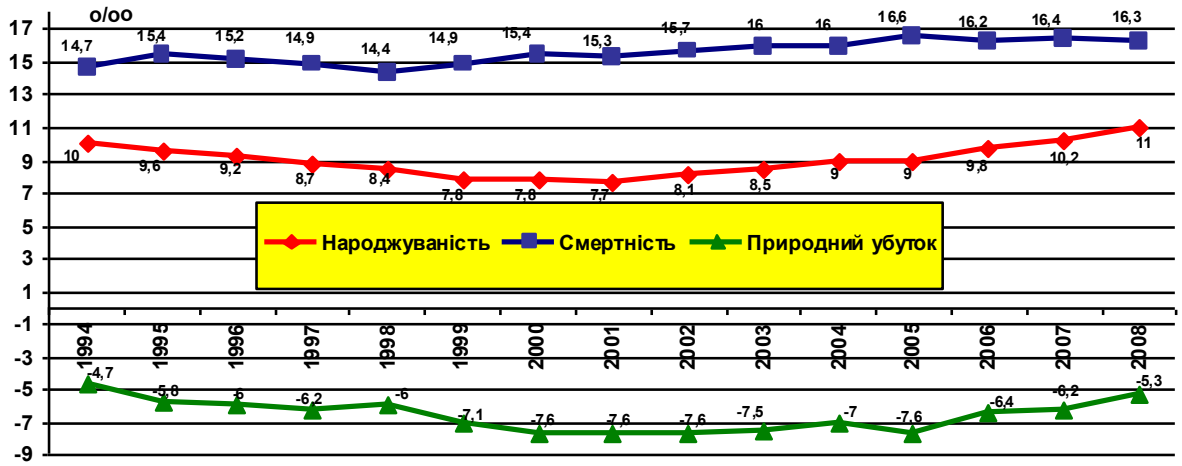

Рис. 3. Загальні коефіцієнти народжуваності, смертності та природного убування населення

Від'ємний показник природного приросту населення в державі є сукупним наслідком: украй низької народжуваності; високого рівня смертності населення; природного спаду і депопуляції (абсолютне зменшення кількості) населення; високого рівня надсмертності чоловіків у працездатному віці; порівняно низької тривалості життя населення (щодо розвинутих країн) і дуже великою її різницею у жінок і чоловіків; старіння населення.

Рівень народжуваності в Україні оцінюється як вкрай недостатній, оскільки він забезпечує заміщення попереднього покоління наступним лише на 79% (у містах 70%). Підвищується питома вага дітей, народжених поза шлюбом (12,1%), що погіршує умови їх утримання і виховання. У важкому становищі перебувають багатодітні сім'ї. Негативно впливають на народжуваність зменшення кількості шлюбів і збільшення частки розлучень, унаслідок яких щороку понад 150 тис. дітей залишаються без одного з батьків. Сучасний рівень народжуваності найнижчий за весь період післявоєнної історії України. Втрата традицій багатодітності – загальна тенденція демографічної динаміки економічно розвинутих країн. Але є та її межа – зниження сполучення дводітності з тридітністю, що забезпечує дещо розширене відтворення населення, яку не можна переступати, оскільки за нею – втрата передумов для сприятливих демографічних перспектив країни. На жаль, Україна давно переступила цю межу. Зниження рівня народжуваності призвело до того, що сьогодні близько 30% населення – пенсіонери. На одного працюючого припадає по одному непрацюючому. Згідно із соціологічними даними, майже 70% молодих людей відмовляються народжувати дітей: 35% – через невпевненість у завтрашньому дні, 32% – через відсутність нормальної заробітної плати. Як можна говорити про зростання народжуваності, якщо третя частина працездатної молоді – безробітні? Більше ніж 6 млн юнаків і дівчат заявляють, що через відсутність житла не будуть продовжувати свій рід. "Немає більшої загрози стійкому розвитку суспільства, ніж падіння народжуваності", – заявив нещодавно міністр навколишнього середовища Швеції Челль Ларссон [7].

Серед чинників, що впливають на народжуваність, є: зменшення кількості шлюбів і збільшення частки розлучень; активне залучення жінок до суспільного життя; диспропорція в статевому складі населення, незалежно від причин, що її зумовлюють: особливості розвитку виробничих відносин, міграційні процеси, наслідки воєн; зайнятість певної частини жінок у виробництві з небезпечними та шкідливими умовами праці; незадовільний стан репродуктивного здоров'я жінок; економічна ситуація в суспільстві [5].

В умовах посилення деструктивних процесів у соціально-економічному житті в Україні поглиблюється криза здоров'я населення. Основними проявами цієї кризи є стрімке підвищення смертності, безпрецедентне для мирного часу скорочення очікуваної тривалості життя і несприятливі зрушення в структурі причин смерті.

Що стосується рівня смертності населення працездатного віку в Україні, то протягом багатьох років він залишається катастрофічно високим. Особливістю смертності у працездатному віці є так звана "надсмертність" чоловіків: у 2003 р. показник смертності чоловіків у працездатному віці від усіх причин у 3,6 раза перевищував смертність жінок, що є надзвичайно загрозливим для відтворення нації. Ця ситуація зберігається і сьогодні. Незворотні втрати життя чоловіків у репродуктивному віці, який практично збігається з працездатним, деформують статеві співвідношення у суспільстві, зумовлюють значну кількість одиноких жінок, неповних сімей та дітей-сиріт. За прогнозними розрахунками, смертність працездатного населення за умови всіх незмінних чинників

буде збільшуватися як за рахунок змін у статево-віковій структурі, так і через поширення факторів ризику [2].

Жодні соціально-економічні та культурно-психологічні важелі не діятимуть, якщо не буде репродуктивного потенціалу, тобто населення плідного віку, здатного до народження життєздатного і здорового покоління дітей. Кількість народжених дітей у країні залежить від кількості і статево-вікової збалансованості покоління батьків та їхньої шлюбної і дітородної активності. Зрозуміло, що кількість населення репродуктивного віку зазнає змін разом зі зміною загальної кількості населення країни.

За період незалежності 1991–2007 рр. кількість осіб віком 15–49 років зменшилась незначно – з 24,26 млн осіб до 24,19 млн осіб, тобто за весь час на 0,3% або щороку в середньому на 0,02%. Важливим є те, що скорочення репродуктивного контингенту відбувалось на 6,4% повільніше, ніж зменшувалась загальна кількість населення України. Більш відчутні негативні зміни відбулись у період 2001–2007 рр., коли Україна щороку втрачала по 0,77% усього населення, а кількість осіб дітородного віку щорічно зменшувалась у середньому на 0,4% (рис. 4).

Безпосереднім показником стану репродуктивного здоров'я, адекватності та продуктивності управління системою його охорони та перспектив держави щодо відтворення населення, елементарного заміщення поколінь (як йшлося раніше) є кількість дітей різного віку, динаміку якого подано на рис. 5.

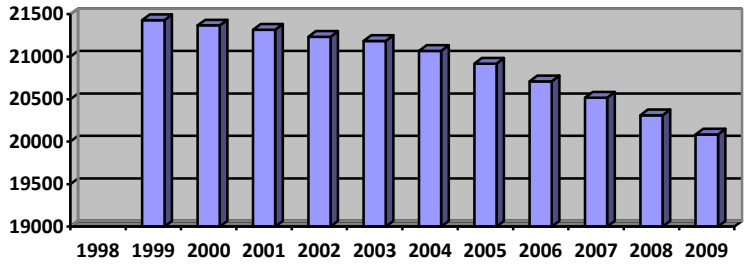

Рис. 4. Динаміка кількості жінок фертильного віку України з 1998 до 2009 рр. (за даними Держкомстату)

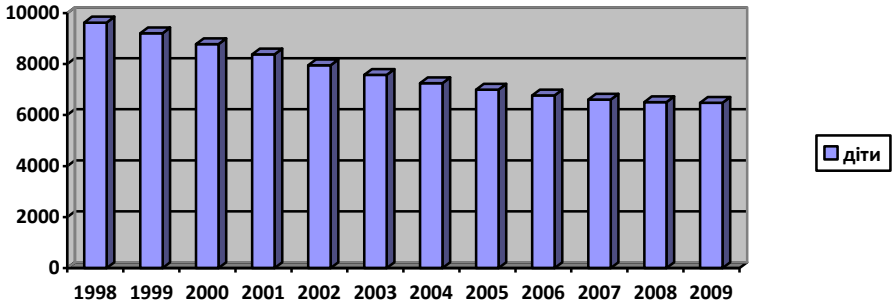

Рис. 5. Динаміка кількості дітей України віком 0–14 р. з 1998 до 2009 рр. (за даними Держкомстату)

Стійка тенденція до скорочення кількості дітей віком від 0 до 14 років спостерігається протягом усього періоду дослідження. Такою, на жаль, ця тенденція є й сьогодні. Беззаперечним є той факт, що, крім кількості дітей, для характеристики осіб дитячого віку треба враховувати динаміку і виявляти тенденції в стані здоров'я цієї групи населення, тобто важливий якісний бік. Існує тенденція значного погіршення здоров'я нинішніх дітей і підлітків. Проблема поліпшення здоров'я населення сьогодні перетворилася на проблему його елементарного збереження: на погіршення основ подальшого відтворення населення України вплинули також негативні зміни в його генофонді.

IV. Висновки

Проведений аналіз динаміки демографічної ситуації протягом останніх років свідчить про наявність в Україні на фоні соціально-економічних проблем глибокої демографічної кризи, більш інертної та практично некерованої, головною ознакою якої є негативні зміни не тільки в кількості, а й у якості населення і негативні наслідки якої для подальшого розвитку країни важко прогнозувати. Ефективна демографічна політика як важливий чинник національної безпеки України потребує окремої уваги та системного підходу при прийнятті

управлінського рішення в частині збереження та покращення стану справ у сфері репродуктивного здоров'я (далі – РЗ) населення.

Реалії сьогодення вимагають внесення динамічних змін до вироблених критеріїв, показників і параметрів, що характеризують стан РЗ населення сучасної України. Вироблення додаткових оцінних критеріїв стану РЗ, виявлення причинного зв'язку якості РЗ з наявними соціально-економічним, екологічним, медичним, моральним, психологічним, ментальним та етнічним факторами доцільно визначати не лише на рівні держави в цілому, а й, що найбільш необхідно, на рівні адміністративно-територіальних населених пунктів.

Розробка та впровадження нових, сучасних елементів механізму інформаційного забезпечення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я нації дасть змогу миттєво, адекватно реагувати на зміни в його стані, уникати ризиків та успішно й ефективно управляти основними чинниками, що впливають на відтворення населення України, та запобігти демографічній катастрофі.

Література

1. Білинська М. Державне управління забезпеченням національної безпеки та чинники громадського здоров'я / М. Білинська, Н. Рингач // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – Вип. 1 (20). – С. 417–425.
2. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні / [під заг. ред. В.М. Лехан, В.М. Рудого]. – К. : Вид-во Раєвського, 2005. – 168 с.
3. Романов В. Вступ до аналізу державної політики : навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2001. – 238 с.
4. Москаленко В.Ф. Глобальні загрози громадському здоров'ю та сучасні стратегії боротьби з ними / В.Ф. Москаленко, Т.С. Грузєва // Науковий вісник національного медичного університету ім. О.О. Богомольця. – 2007. – № 1 (11). – С. 12–15.
5. Соціальна медицина та охорона здоров'я / [під заг. ред. Ю.В. Вороненка, В.Ф. Москаленка]. – Тернопіль : Укрмедкнига, 2000. – 689 с.
6. Державний комітет статистики [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.
7. Державна політика і народжуваність [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.korespondent.net.

УДК 351.643

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАЛУЧЕННЯ ПРЯМИХ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ В ЕКОНОМІКУ УКРАЇНИ

Куліков А.І.

здобувач Національної академії державного управління при Президентові України

Annotation

This article investigates issues associated with intensification of the processes of attracting foreign direct investment in Ukraine.

Анотація

У статті досліджено питання, пов'язані з активізацією процесів залучення прямих іноземних інвестицій в економіку України.

Ключові слова

Державне управління, економіка, інвестиції, державні гарантії, інвестиційний процес.

І. Вступ

Іноземні інвестиції є провідником сучасних технологій виробництва та управління, своєрідною "перепусткою" на світові ринки товарів та капіталів, даючи змогу при цьому компенсувати дефіцит національних грошових коштів. На сьогодні потреба в інвестиціях для структурної перебудови української економіки зростає. Непривабливий інвестиційний клімат в Україні негативно впливає на можливості активізації процесу залучення прямих іноземних інвестицій в економіку країни.

Термін "іноземні інвестиції" визначено у законодавстві України. У Законі України "Про режим іноземного інвестування" під іноземними інвестиціями розуміють цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту [1].

Господарський кодекс України (ч. 1 ст. 391 "Види іноземних інвестицій") виділяє такі види інвестицій: іноземна валюта, яка визнається конвертованою Національним банком України; будь-яке рухоме і нерухоме майно та пов'язані з ним майнові права; інші цінності (майно), які визнаються іноземними інвестиціями згідно із законом [3].

Відповідно до Закону України "Про інвестиційну діяльність", інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої

створюється прибуток (дохід) або досягається соціальний ефект [2].

Отже, інвестиції – це, по-перше, речі, цінні папери, грошові кошти, результати інтелектуальної діяльності та майнові права. По-друге, ознакою іноземних інвестицій є їх вкладення в об'єкти інвестиційної діяльності з метою одержання прибутку (доходу) або досягнення соціального ефекту.

Таким чином, можна дати узагальнене визначення іноземних інвестицій. Іноземні інвестиції – речі, грошові кошти, майнові права, цінні папери, а також результати інтелектуальної діяльності, вкладені іноземним інвестором (у передбачених законом формах) в об'єкти інвестиційної діяльності на території України з метою одержання прибутку (доходу) або досягнення соціального ефекту.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми залучення прямих іноземних інвестицій в Україну та державні гарантії щодо їх повноцінного функціонування.

III. Результати

В умовах ринкового трансформування економіки України дуже нагальною є потреба в значних іноземних інвестиціях. Для більшості країн з перехідною економікою ефективно використаний іноземний капітал стає ключовим фактором їх розвитку. Звичайно, залучення іноземних інвестицій відіграє важливу роль і в структурі пріоритетів української економіки.

За розрахунками, загальний обсяг необхідних іноземних інвестицій в економіку України становить понад 40 млрд дол. США. Україна має потенційні можливості для ефективного освоєння інвестицій на суму 2–2,5 млрд дол. США на рік. Такі кошти протягом п'ять років дадуть змогу реконструювати пріоритетні галузі промисловості.

Станом на 01.10.2009 р. обсяг прямих іноземних інвестицій в Україну з часу здобуття нею незалежності становив майже 3,9 млрд дол. США. Порівняно із зарубіжними країнами з перехідною економікою ці обсяги незначні і не задовольняють навіть незначної частини наявного попиту. Потреба економіки країни в десять разів перевищує надходження [4].

В Україні існують об'єктивні й суб'єктивні фактори, які негативно впливають на процес іноземного інвестування, а саме:

– залучення іноземних інвестицій відбувається в умовах економічної кризи. Дехто з інвесторів призупинив діяльність на території України, висловлюючи свою невпевненість у подальшому співробітництві, подаючи запити щодо економічної політики уряду;
– нестабільне законодавство, відсутність надійних гарантій захисту від його змін для іноземних інвесторів;
– повільні темпи приватизації. Іноземні інвестори, банки та фінансові організації при вкладанні коштів в інвестиційні проекти віддають перевагу приватним підприємствам;
– невирішеність питання щодо надання у приватну власність земельних ділянок під об'єкти, що приватизуються;
– темпи інфляції залишаються на значно вищому рівні, ніж у країнах Західної Європи і США;
– низька купівельна спроможність значної частини населення зменшує можливість реалізації на внутрішньому ринку продукції, що могла б вироблятися на новостворених або реконструйованих із допомогою іноземного капіталу підприємствах;
– невисокий рівень розвитку інфраструктури, яка могла б забезпечити швидкий оперативний зв'язок України з іншими країнами, надавати необхідні послуги для оперативного управління діяльністю підприємств з іноземними інвестиціями.

Отже, в Україні сформувався малосприятливий інвестиційний клімат, який спричинив брак стратегічних іноземних інвестицій. Суттєвим чинником у виникненні в Україні нинішньої ситуації, пов'язаної з відтворювальними процесами, є недосконала фінансова, у тому числі податкова, політика.

Поміркувані інвестори усвідомлюють, що прибутковість капіталу після оподаткування визначають не лише законодавчо встановлена ставка податку на прибуток підприємства, а й спосіб обчислення цього прибутку, зокрема, нарахування амортизації, облік запасів, віднесення відсотка за кредит і збитків до складу виробничих затрат. Крім того, у багатьох країнах існують додаткові стимули інвестування, тобто зменшення оподатковуваного прибутку на суму капітальних затрат, і податкові інвестиційні кредити.

На початку 1990-х рр. загальною тенденцією в країнах Центральної та Східної Європи було утворення так званих "правових анклавів" для іноземних інвесторів. Було гарантовано захист від змін законодавства, націоналізації, забезпечено репатріацію прибутків, а також надано податкові пільги. Україна також пішла цим шляхом. Так, Декрет Кабінету Міністрів України "Про режим іноземного інвестування" № 55-93, що набрав чинності у червні 1993 р., на п'ятирічний строк звільняв від оподаткування прибутки підприємств із кваліфікованими іноземними інвестиціями (фірми, у яких від 10 до 100% статутного фонду належали нерезиденту). Але Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств", що набув чинності з 01.01.1995 р., скасував податкові канікули для підприємств з іноземними інвес-

тиціями, заснованих після введення цього Закону. Цей захід відповідає головним вимогам, що висуваються до податкової системи, яка має забезпечити: ефективність, тобто мінімізувати вплив оподаткування на використання ресурсів в умовах ринку; рівність, тобто зрівняти податкові зобов'язання всіх платників податку, а також простоту застосування. Впровадження однакових правил гри вважається ознакою стабілізації податкового законодавства, що може компенсувати іноземним інвесторам зростання податкового тягаря.

На макроекономічному рівні надходження прямих іноземних інвестицій регулюється такими інструментами, як податки, тарифи, амортизація, заробітна плата, ціни і валютний курс. На мікроекономічному – інструментами, що детермінують функціонування фірми (вимоги до власності; місцеве регулювання рівня цін; лімітування фінансових засобів для інвестицій і набору робочої сили; експортні обмеження; ліцензування імпорту; контроль за використанням технології та іноземної валюти; величини відпускних цін).

Державне регулювання інвестиційної діяльності в Україні включає управління іноземними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за її здійсненням усіма інвесторами та її учасниками.

Серед шляхів залучення іноземних інвестицій особливе місце займає використання іноземних інвестицій, кредитних ліній та кредитів міжнародних фінансових корпорацій. При цьому збільшення загального обсягу іноземних інвестицій вбачається доцільним провести за рахунок прямого іноземного інвестування. У свою чергу, економічна доцільність прямих інвестицій залежить від багатьох чинників, зокрема:

– прямі інвестиції мають бути спрямовані на заміщення імпорту готовою продукцією власного виробництва;
– за рахунок таких інвестицій мають також створюватись виробництва, орієнтовані на експорт;
– у результаті одержання прямих інвестицій мають бути накопичені технологічний потенціал та управлінський досвід у важливих галузях економіки держави.

Відповідно до Закону України "Про режим іноземного інвестування", для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими законодавством України та міжнародними договорами України.

Для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють інвестиційні проекти із залученням іноземних інвестицій, що реалізуються відповідно до державних програм розвитку пріоритетних галузей економіки, соціальної сфери і територій, може встановлюватися пільговий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності. Законами України можуть визначатися території, на яких діяльність іноземних інвесторів та підприємств з іноземними інвестиціями обмежується або забороняється, виходячи з вимог забезпечення національної безпеки. Водночас, відповідно до Закону України "Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб'єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження" від 17.02.2000 р., фактично скасовано пільги щодо митного та валютного регулювання та справляння податків підприємствам з іноземними інвестиціями. При цьому держава встановила гарантії захисту іноземних інвестицій, зокрема:

1. Гарантії у разі зміни законодавства, які полягають у тому, що, якщо в подальшому спеціальним законодавством України про іноземні інвестиції будуть змінюватися гарантії захисту іноземних інвестицій, зазначені в розділі ІІ цього Закону, то протягом десяти років з дня набрання чинності таким законодавством на вимогу іноземного інвестора застосовуються державні гарантії захисту іноземних інвестицій.

2. Гарантії щодо примусових вилучень, а також незаконних дій державних органів та їх посадових осіб, що означає, що іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації. Державні органи не мають права реквізувати іноземні інвестиції, за винятком випадків здійснення рятівних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Зазначена реквізиція може бути проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України.

3. Компенсація і відшкодування збитків іноземним інвесторам, що полягає в тому, що іноземні інвестори мають право на відшкодування збитків, включаючи втрачену вигоду і моральну шкоду, завдані їм унаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами України чи їх посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо іноземного інвестора або підприємства з іноземними інвестиціями, відповідно до законодавства України.

4. Гарантії в разі припинення інвестиційної діяльності. У разі припинення інвестиційної діяльності іноземний інвестор має право на повернення не пізніше шести місяців з дня припинення цієї діяльності своїх інвестицій у натуральній формі або у валюті інвестування в сумі фактичного внеску (з урахуванням можливого зменшення статутного фонду) без сплати мита, а також доходів із цих інвестицій у грошовій чи товарній формі за реальною ринковою вартістю на момент припинення інвестиційної діяльності, якщо інше не встановлено законодавством або міжнародними договорами України.

5. Гарантії переказу прибутків, доходів та інших коштів, одержаних унаслідок здійснення іноземних інвестицій, що означає, що іноземним інвесторам після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів гарантується безперешкодний і негайний переказ за кордон їх прибутків, доходів та інших коштів в іноземній валюті, одержаних на законних підставах унаслідок здійснення іноземних інвестицій.

Ще одним елементом механізму державного регулювання іноземного інвестування є державна реєстрація іноземних інвестицій, яка здійснюється обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями. Така реєстрація має бути здійснена протягом трьох робочих днів після фактичного внесення іноземних інвестицій. При цьому незареєстровані іноземні інвестиції не дають права на одержання пільг і гарантій, передбачених законодавством.

Не зайвим буде відзначити, що, встановивши гарантії компенсації і відшкодування збитків іноземним інвесторам, законодавець не зазначив строки їх виплати, джерело, з якого такі виплати мають здійснюватись, конкретних посадових осіб, які повинні відповідати за компенсацію, а також процедуру припинення інвестиційної діяльності. Отже, гарантії є, а здійснення їх на практиці, на жаль, не відбувається.

В Україні, як зазначалося вище, приділяється багато уваги забезпеченню гарантій інвестицій. Відповідно до інвестиційного законодавства України, держава гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, додержання прав і законних інтересів її суб'єктів. Державні органи та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність суб'єктів інвестиційної діяльності, крім випадків, коли таке втручання допускається чинним законодавством і здійснюється в межах компетенції цих органів та посадових осіб. Ніхто не має права обмежувати права інвесторів у виборі об'єктів інвестування, за винятком випадків, передбачених законодавством.

У разі прийняття державними або іншими органами актів, що порушують права інвесторів та учасників інвестиційної діяльності, збитки, завдані цим суб'єктам, підлягають відшкодуванню у повному обсязі згаданими органами. Спори про відшкодування збитків вирішуються судом або арбітражним судом відповідно до їх компетенції.

Згідно із Законом України "Про інвестиційну діяльність" (статті 18, 19), захист інвестицій – це комплекс організаційних, технічних та правових заходів, спрямованих на створення умов, які сприяють збереженню інвестицій, досягненню мети внесення інвестицій, ефективній діяльності об'єктів інвестування та реінвестування, захисту законних прав та інтересів інвесторів, у тому числі права на отримання прибутку (доходу) від інвестицій.

Держава гарантує захист інвестицій незалежно від форм власності, а також видів іноземних інвестицій. Захист інвестицій забезпечується законодавством України та її міжнародними договорами. Інвесторам, у тому числі іноземним, забезпечується рівноправний режим, що виключає застосування заходів дискримінаційного характеру, які могли б перешкодити управлінню інвестиціями, їх використанню та ліквідації, а також передбачаються умови і порядок вивезення вкладених цінностей і результатів інвестицій.

З метою забезпечення сприятливого та стабільного інвестиційного режиму держава встановлює державні гарантії захисту інвестицій (що є системою правових норм, які спрямовані на захист інвестицій та не стосуються питань фінансово-господарської діяльності учасників інвестиційної діяльності та сплати ними податків, зборів, обов'язкових платежів). Державні гарантії не можуть бути скасовані або звужені стосовно інвестицій, здійснених у період дії цих гарантій.

Спори, пов'язані з інвестиційною діяльністю, розглядаються, відповідно, судом, арбітражним судом або третейським судом. Усі витрати та збитки іноземних інвесторів, спричинені цими діями, мають бути відшкодовані на основі поточних ринкових цін та/або обґрунтованої оцінки, підтверджених аудитором чи аудиторською фірмою. Компенсація, що виплачується іноземному інвестору, має бути швидкою, адекватною та ефективною.

Залучення іноземних інвестицій полягає не стільки в забезпеченні додатковими фінансовими ресурсами, скільки в тому, що разом з інвестиціями надходять нові технології та прогресивні форми організації виробництва, що дає можливість отримати значний економічний ефект. Порівняльний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування підприємств з іноземним капіталом дає підстави стверджувати про існування організаційно-економічних переваг цих підприємств порівняно з національними підприємствами АПК, а саме: значно вищий рівень продуктивності праці, заробітної плати і рентабельності виробництва, а також здатності до інвестування та зовнішньоторговельної активності. Водночас не менш важливим є соціальний ефект від залучення іноземного капіталу як на рівні регіонів (вирішення проблем регіонального безробіття, розвиток сільських територій, вирівнювання умов і якості життя міського й сільського населення), так і на рівні держави (зменшення міграції населення в міста і за кордон, поліпшення демографічної ситуації).

Україна поки що залишається непривабливою для іноземних інвесторів: на одну особу населення припадає близько 146 дол. США прямих іноземних інвестицій, що на порядок менше порівняно з іншими країнами з перехідною економікою. Мізерні масштаби залучення іноземного капіталу зумовлені, насамперед, несприятливим інвестиційним кліматом – нестабільністю (політичною, економічною, соціальною, правовою), кризовими явищами, корупцією та відсутністю фінансових гарантій щодо інвестицій.

Незважаючи на загальні несприятливі умови, харчова промисловість та перероблення сільськогосподарських продуктів є привабливою сферою для іноземних інвесторів (на початок 2008 р. туди було залучено 988,3 млн дол. США, або 14,8% від загального обсягу прямих іноземних інвестицій), що пояснюється наявністю у цих галузей суттєвих конкурентних переваг. Водночас у сільське господарство, мисливство та лісове господарство надійшло 187,5 млн дол. США, що становить лише 2,8% від загального обсягу іноземних інвестицій. Непривабливість аграрного сектора для іноземних інвесторів значною мірою зумовлена низьким рівнем прибутковості сільськогосподарського виробництва, високими ризиками і неврегульованістю земельних відносин, оскільки, з одного боку, є майже 7 млн дрібних власників землі (середній розмір земельної частки (паю) на 01.01.2004 р. становив 4 га), а з іншого – мораторій на продаж землі.

Серед основних факторів, що негативно впливають на іноземну інвестиційну діяльність в АПК, перш за все, слід відзначити такі: політичні (нестабільність в країні), фінансово-економічні (великий податковий тиск), соціальні (низька платоспроможність населення – потенційних споживачів), екологічні (значні рівні забруднення земель сільськогосподарського призначення).

Для збільшення надходжень іноземних інвестицій в економіку України і, зокрема, в агропромисловий комплекс необхідно створити сприятливі умови господарювання, що передбачає впровадження системи заходів, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату, забезпечення прозорості і стабільності законодавства у сфері інвестування та оподаткування; реформування податкової системи шляхом скорочення загальної кількості податків і зменшення ставок деяких із них, ліквідацію економічно необґрунтованих пільг. Правове регулювання іноземних інвестицій слід підняти до рівня світових стандартів.

Поліпшення інвестиційної привабливості аграрного сектора потребує врегулювання земельних відносин, а саме: забезпечення можливості реалізації права власності на землю повною мірою.

Для забезпечення ефективного використання іноземних інвестицій в АПК необхідно передбачити державну підтримку, зокрема, створення пільгових умов для реалізації вкладень, пов'язаних із науковою, науково-технічною та інноваційною діяльністю.

IV. Висновки

Метою політики у сфері іноземного інвестування має бути створення сучасної системи регулювання, яка б підвищила інвестиційну привабливість економіки та забезпечила потужні мотивації нерезидентів щодо вкладення коштів. Особливо ефективним важелем успішного вирішення цього завдання може стати за певних обставин податкова політика щодо іноземних та внутрішніх інвестицій.

Чинна податкова система має бути скоригована за такими основними позиціями: регламентація відносин між державою і платниками податків; стабільність податкової системи протягом фінансового року, її простота і доступність; відповідальність за ігнорування податкового законодавства; скорочення кількості податків і суттєве спрощення процедури їх збирання; загальне зниження податкового тягаря і захист вітчизняних виробників; посилення стимулювання капіталовкладень, інвестиційної та інноваційної діяльності; реформування амортизаційної політики; підвищення ролі майнового і земельного оподаткування, ресурсних платежів; реформування системи розподілу доходів; скорочення пільг.

Література

1. Закон України "Про режим іноземного інвестування" // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 19.
2. Закон України "Про інвестиційну діяльність". – К. : Закони України, 1996. – Т. 2. – С. 173–180.
3. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
4. Міністерство економіки України. Прямі іноземні інвестиції в Україну (01.10.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrexport.gov.ua/ukr/makro_pokazniki/ukr/2988.html.

УДК 351.824:579.25

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО МАРКУВАННЯ ПРОДУКЦІЇ З ВМІСТОМ ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИХ ОРГАНІЗМІВ

Линенко А.В.
кандидат економічних наук, доцент
Класичний приватний університет

Annotation
The article deals with the analysis of modern market of food products with genetically modified organisms. The author studies current legislation, works of researchers and practical specialists in the field of production and sales of products with genetically modified organisms. The development of the government control system of marking of the products with genetically modified organisms is considered.

Анотація
У статті на основі аналізу сучасного стану ринку харчових продуктів із вмістом генетично модифікованих організмів, поглядів науковців і фахівців-практиків у сфері виробництва й обігу продукції з генетично модифікованими компонентами та чинного законодавства обґрунтовано необхідність розвитку системи державного регулювання маркування продукції щодо вмісту в ній генетично модифікованих організмів.

Ключові слова
Генетично модифіковані організми, державне регулювання, етикетування харчових продуктів, контроль, маркування, система біобезпеки, споживчий ринок.

І. Вступ

Протягом останніх років на споживчому ринку України безконтрольно розміщуються харчові продукти, що містять генетично модифіковані організми (далі – ГМО). Тому, на думку директора Інституту харчової біотехнології та геноміки НАН України Я. Блюма, проблема безпечності продуктів із вмістом генетично модифікованих компонентів у нашій державі перебуває в центрі суспільної уваги. Втім, іноді це питання висвітлюється не зовсім об'єктивно, оцінювання подій не завжди базується на науковому знанні, внаслідок чого виникає ряд колізій.

Нагальність вищезазначеного питання змушує світове співтовариство приділяти велику увагу розробці науково обґрунтованих підходів до оцінювання ризиків при використанні ГМО, забезпечення охорони здоров'я людей і навколишнього середовища. Для цього передові країни світу застосовують наукові дослідження в галузі біобезпеки і перспектив розвитку біотехнології, а також створюють правову та нормативну базу щодо вмісту ГМО в харчових продуктах. Відповідні закони і нормативні акти прийняті та досить ефективно діють у США, Канаді, країнах ЄС та інших державах. У Євросоюзі діяльність, пов'язана зі створенням та використанням ГМО, регулюється Директивою 2001/18/ЕС "Умисне вивільнення в навколишнє середовище ГМО". Різні види ГМО підлягають оцінюванню з погляду ризиків згідно з цим документом. У ньому передбачаються експериментальні польові випробування та описується процедура отримання загальноєвропейського дозволу на комерціалізацію продуктів із вмістом ГМО [1].

Як незаперечне, законодавчо визнане обстоюється у світі право споживача на свідомий вибір, що забезпечує маркування. Воно є обов'язковою умовою при постачанні товарів на ринки, у тому числі й для вітчизняних товаровиробників. Цим правом користуються країни ЄС, які здійснюють маркування харчових продуктів, вироблених із застосуванням ГМО, згідно з Регламентом Європейського Союзу 1830/2003.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є визначення основних проблем у сфері виробництва й обігу продуктів із вмістом генетично модифікованих компонентів та обґрунтування напрямів розвитку системи державного регулювання маркування продукції щодо вмісту в ній генетично модифікованих організмів в Україні.

ІІІ. Результати

При вирішенні проблем, які стосуються ГМО, часто змішуються два поняття: питання біобезпеки продуктів із ГМО й інформування споживачів про їх вміст. Питання біобезпеки продуктів із генетично модифікованими компонентами вирішується на державному рівні й ця система в Україні розвивається. Основне завдання системи біобезпеки полягає в забезпеченні контролю за випуском на ринок продуктів із ГМО.

Зовсім інше питання – інформування населення про вміст генетично модифікованих компонентів. На споживчому ринку стикаються інтереси виробників продукції із вмістом ГМО, споживачів і тих проміжних ланок, які намагаються вирішити власні проблеми, часто далекі від безпеки продуктів харчування.

Втім, існує також думка, що отримані за допомогою біотехнологічних методів культури безпечніші, ніж продукти, одержані більш традиційними способами – за допомогою хімічного чи радіаційного мутагенезу. Тоді як система перевірки продуктів на вміст ГМО, розгорнута в Україні, фактично на сьогодні є нереальною, оскільки для неї немає необхідних препаратів навіть у найкращих лабораторіях світу. Про це заявили учасники семінару в НАН України "Питання безпеки харчових продуктів і кормів із вмістом генно-модифікованих компонентів": директор Південного біотехнологічного центру в рослинництві Національної аграрної академії України Ю. Сиволап, академік НАН України Я. Блюм і завідувач лабораторії Інституту генетики і цитології НАН Білорусі О. Єрмішин.

У нинішній ситуації замість того, щоб підтримувати дослідження біотехнологій, кошти витрачають на маркування та утримання маркувальних лабораторій. Ю. Сиволап вважає: "Значно раціональніше порівняно з Європою вчинили в США, якщо там установили, що продукти погані, то їх просто не випускають у продаж". У створенні маркування Україна може скористатися досвідом Білорусі, яка пішла більш дешевим і раціональним шляхом. У законодавстві Білорусі слово "безпека" у зв'язку з ГМО не зустрічається. Система санітарної служби країни гарантує надходження на ринок тільки безпечної продукції. На думку О. Єрмішина, тільки сою та кукурудзу потрібно перевіряти на ГМО й не слід аналізувати продукцію, у якій не може бути ГМО.

Проте на користь обов'язкового маркування свідчать такі дані. Майже 90% українців проти ввезення в країну продуктів, що містять ГМО. Про це свідчать результати опитування, проведеного Київським інститутом проблем управління ім. Горшеніна з 13 до 15 листопада 2009 р. За результатами всеукраїнського дослідження експерти зробили такі висновки. Більшість українців (85,6%) знають, що таке продукти, які містять ГМО, та про наслідки їх споживання. Не володіють такою інформацією 12,1% опитаних. Більшість громадян України (93,4%) упевнені, що необхідно ввести обов'язкове маркування продуктів, які містять ГМО (рис. 1).

Більше ніж половина опитаних (57,1%) не знають про постанову уряду України про обов'язкове маркування продуктів, що містять ГМО. Більше ніж половина респондентів (61,2%) заявила, що ніколи не купуватиме продукти, що містять ГМО, за наявності відповідного маркування.

Рис. 1. Результати опитування громадян України
щодо їх ставлення до обов'язкового маркування продуктів, які містять ГМО [3]

Менше чверті українців (22,5%) купуватимуть продукти з ГМО тільки в разі відсутності альтернативи; 74,7% українців не купуватимуть продукти харчування, марковані як такі, що містять ГМО, навіть якщо вони будуть коштувати дешевше від аналогічних без ГМО [3].

Історію впровадження обов'язкового маркування продукції із вмістом ГМО в Україні можна простежити ще починаючи з 1991 р., коли було прийнято Закон України "Про захист прав споживачів", у якому передбачено право споживачів володіти інформацією про продукт, що опосередковано означає володіння інформацією про наявність у ньому генетично модифікованих компонентів.

У серпні 2007 р. на виконання Законів України "Про захист прав споживачів" і "Про дитяче харчування" Кабінет Міністрів України прийняв Постанову "Про питання обігу харчових продуктів, що містять генетично модифіковані організми та/або мікроорганізми". Відповідно до цієї Постанови, продукти харчування, що містять понад 0,9% ГМО, підлягали обов'язковому маркуванню. Проте зазначена Постанова Кабінету Міністрів України була скасована іншою – "Про питання маркування сільськогосподарських товарів, вироблених із застосуванням генетично модифікованих організмів" від 21.11.2007 р.

Втім, протягом тривалого часу відповідних вимог щодо маркування продуктів із вмістом ГМО в Україні не було. Зрештою в травні 2009 р. Уряд прийняв постанову про обов'язкове маркування ГМО продуктів харчування. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 13.05.2009 р. № 468 (зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2009 р. № 661) затверджений Порядок нанесення етикетування на продукцію, що містить або вироблена з використанням ГМО [4].

Етикетування харчових продуктів та сільськогосподарської продукції, які містять ГМО понад 0,9% або вироблені з їх використанням, має здійснюватись виробниками, постачальниками та продавцями, які вводять продукцію в обіг в Україні. Ця інформація є предметом контролю відповідно до встановленої процедури Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики. Немарковані ГМО продукти харчування мають бути вилучені з обігу.

Враховуючи, що жодні генетично модифіковані зернові не затверджені в Україні, їх вирощування, а також ввезення в Україну вважається незаконним. Однак, відповідно до інформації, наданої виробниками сільськогосподарської продукції, опитаними в рамках дослідження "Вибір України стосовно політики у сфері генетично модифікованих організмів: модель ЄС чи США?", сільське господарство України не є вільним від ГМО [7].

Офіційної статистики щодо таких даних поки не існує, проте за підрахунками підприємців, близько 65% сої, що вирощується в Україні, є генетично модифікованою. Картопля, кукурудза та ячмінь, а також бавовна теж містять ГМО, але в значно меншій кількості. Крім того, підраховано, що близько 30% продуктів харчування в Україні містять ГМО.

З 01.07.2009 р. продукти харчування із вмістом ГМО в Україні підлягають спеціальному маркуванню. Проте деякі виробники харчової промисловості почали маркувати свою продукцію як таку, що не містить ГМО за власною ініціативою. Сучасні дискусії про маркування продукції з умістом ГМО в Україні точаться, перш за все, навколо питань величини витрат на маркування та їх впливу на ціну харчової продукції для кінцевого споживача, а також відсутності обладнаних лабораторій для проведення необхідних експертиз. До того ж питання щодо недостатньої кількості цих лабораторій використовується як основний аргумент проти введення обов'язкового маркування.

Варто також звернути увагу на Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів" щодо інформування громадян про наявність у харчових продуктах генетично модифікованих організмів (ГМО)" від 17.12.2009 р. № 1778-VI, що регламентує необхідність маркування, яке засвідчує наявність чи відсутність у харчових продуктах генетично модифікованих організмів, що відображається на етикетці харчового продукту написом "з ГМО" чи "без ГМО", відповідно [6].

За результатами перевірки харчової продукції та сировини, проведеної лабораторією молекулярно-генетичних досліджень Всеукраїнського державного науково-виробничого центру стандартизації, метрології, сертифікації та захисту прав споживачів у січні – квітні 2010 р. з 1154 зразків харчових продуктів у 101 виявлено ГМО (це майже 9% усіх зразків). Так, ГМО виявили у харчових продуктах із вмістом сої, кондитерських виробах, м'ясних напівфабрикатах, ковбасних виробах, біологічно активних добавках та пельменях. Такі продукти були вироблені в США, Туреччині, Нідерландах, Бельгії, Данії, Іспанії, Індії та в Україні. Також у результаті дослідження були виявлені ГМО навіть у тій продукції, що містила маркування "Без ГМО" [2].

З огляду на це та враховуючи ряд інших обставин, Кабінет Міністрів України пропонує скасувати на етикетках харчової продукції обов'язкове маркування "Без ГМО". За повідомленням агентства "Інтерфакс-Україна", відповідний урядовий законопроект зареєстрований у парламенті. Йдеться про необхідність маркування лише тієї продукції, що містить ГМО понад 0,9%.

Іншим Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання інформації про вміст у продукції генетично модифікованих компонентів" від 17.12.2009 р. № 1779-VI за надання виробниками, працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, а також громадянами, що займаються підприємницькою діяльністю в цих галузях, недостовірної інформації про продукцію, в разі, якщо ця інформація не зашкодила життю, здоров'ю та майну споживача, передбачено накладення штрафу від 10 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі бездіяльності щодо приведення недостовірної інформації про весь товар до відповідності або за повторне надання недостовірної інформації про товар протягом року з

моменту стягнення також передбачено штраф від 50 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [5].

Лабораторії Держспоживстандарту України в 2009 р. провели 4697 досліджень зразків продовольчої сировини та харчових продуктів, із них у 254 зразках виявлено вміст ГМО, що становить 5,4% від загальної кількості перевірених зразків. У 122 зразках виявлено вміст ГМО понад 0,9%, зокрема, у хлібобулочних, кондитерських, цукрових, м'ясних і ковбасних виробах, м'ясних напівфабрикатах, молочній продукції тощо (рис. 2).

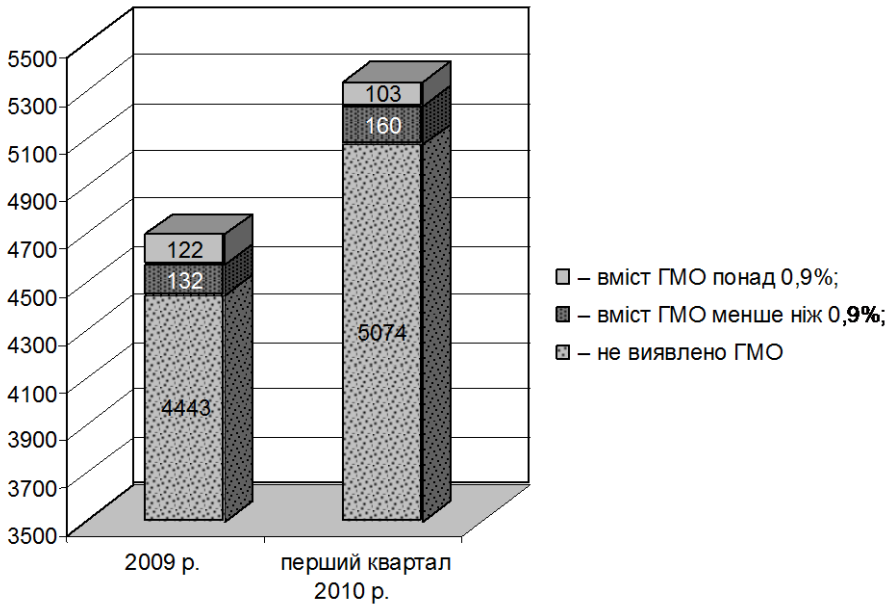

Рис. 2. Результати досліджень зразків продовольчої сировини та харчових продуктів на вміст ГМО, проведених лабораторіями Держспоживстандарту України в 2009–2010 рр.

У першому кварталі 2010 р. проведено 5337 досліджень (зокрема, у березні – 2756) зразків продовольчої сировини та харчових продуктів, з них у 263 зразках (у березні – 185) виявлено вміст ГМО, що становить 4,9% (у березні – 6,7%) від загальної кількості перевірених зразків. Зокрема, у 103 зразках виявлено вміст ГМО понад 0,9%, у тому числі в консервах, кетчупах, майонезах, соусах, борошні, крупах та інших продуктах.

На сьогодні в Україні моніторинг харчової продукції на вміст у ній ГМО здійснюється 28 випробувальними лабораторіями, 13 з яких акредитовано Національним агентством з акредитації України. Відповідно до плану заходів за рахунок власних коштів підприємств, що входять до сфери управління Держспоживстандарту, передбачається створити ще 17 лабораторій. На кінець 2010 р. загальна кількість лабораторій із визначення вмісту ГМО становитиме 45, тоді як, наприклад, у Польщі та Чехії діє лише по 5 таких лабораторій.

IV. Висновки

Проблема маркування продукції на вміст ГМО є досить суперечливою, адже існують різні, навіть протилежні погляди щодо безпечності продуктів із генетично модифікованими компонентами чи доцільності етикетування всіх продуктів без винятку. Так, наприклад, Б. Данилишин вважає, що введення обов'язкового маркування продукції, що не містить генно-модифікованих організмів відміткою "Без ГМО", не відповідає європейським стандартам і змушує підприємців проводити й оплачувати лабораторну перевірку навіть тих продуктів, які теоретично не можуть містити ГМО. Проте не потребує зайвих доказів те, що споживачі мають отримувати вичерпну інформацію про наявність або відсутність генетично модифікованих компонентів у продуктах харчування й не лише в них.

Отже, система державного регулювання маркування продукції щодо вмісту в ній ГМО в Україні потребує розвитку. Зокрема, необхідно вдосконалити розроблений Урядом порядок державної реєстрації ГМО та продукції, отриманої з їх використанням. Ще потребує розробки та впровадження система маркування для продукції щодо вмісту в ній ГМО. Необхідно створювати та відповідним чином обладнувати випробувальні лабораторії, що відповідали б вимогам Національного агентства з акредитації України.

Література

1. Ермакова И.В. Генетически модифицированные организмы (ГМО): борьба миров / И.В. Ермакова. – М. : Белые альвы, 2010. – 48 с.
2. Минздрав назвал продукты, которые будут контролировать на содержание ГМО [Електронний ресурс] // Сайт Селекційно-генетичного інституту – Національ-

льного центру насіннєзнавства та сортовивчення. – Режим доступу: http:// www.sgi.od.ua/news.
3. Опрос "Украинцы против ввоза в страну продуктов, содержащих ГМО" от 17.11.2009 р. [Електронний ресурс] // Сайт Київського інституту проблем управління ім. Горшеніна. – Режим доступу: http://www.kipu.org.ua.
4. Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.2009 р. № 468 // Офіційний вісник України. – № 37. – С. 17.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання інформації про вміст у продукції генетично модифікованих компонентів : Закон України від 17.12.2009 р. № 1779-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9. – Ст. 84.
6. Про внесення змін до Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів" щодо інформування громадян про наявність у харчових продуктах генетично модифікованих організмів (ГМО) : Закон України від 17.12.2009 р. № 1778-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 9. – Ст. 83.
7. Ярошевська Ю. Вибір України стосовно політики у сфері генетично-модифікованих організмів: модель ЄС чи США? : Консультативна робота / Ю. Ярошевська. – К. : Проект "Німецько-український аграрний діалог" Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, 2009. – 66 с.

УДК 338:354:339.9:504

ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА СВІТОВОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ

Малиш Н.А.

кандидат економічних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України

Annotation

The problems of formation and realization a mechanism of ecological policy are researched in the article. The basic arrangements of formation of effective geoeconomic strategy of ecological policy are defined. Main sphere of approach of ecological legislation of the Ukraine to legislation of the Europe Union.

Анотація

У статті досліджено проблеми формування та реалізації механізму державної екологічної політики. Визначено основні заходи створення ефективної геоекономічної стратегії екологічної політики. Виділено головні сфери, у яких передбачається здійснити наближення екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова

Державна екологічна політика, сонячна енергетика, біоенергетика, енергоефективність, енергозбереження, екологічне законодавство.

І. Вступ

Антропогенне та техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні у кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу та продовжує зростати. В Україні найвищий в Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів. Близько 15% території України з населенням понад 10 млн перебуває у критичному екологічному стані.

Щільність викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кг на кожного мешканця України, що в кілька разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу. На сьогодні у державі накопичено понад 35 млрд т відходів, 17% її території зазнає підтоплення та понад 18% вражено інтенсивною ерозією [1].

Відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та повільне проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

Українська економіка залежить від постачання із-за кордону органічного палива, яке становить близько 60% від загального обсягу споживання. Як свідчить практика країн, де відсутні значні запаси власних паливно-енергетичних ресурсів (нафти газу, вугілля), енергетична незалежність забезпечується за рахунок ядерної електроенергетики, гідроелектростанцій, а також відновлюваних джерел енергії (далі – ВДЕ) [2].

З-поміж нормативно-правових документів щодо енергоефективності та енергозбереження в Україні найбільш вагомими є: Указ Президента України "Про невідкладні заходи щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів" від 28.02.2008 р. № 174/2008, Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про стан реалізації державної політики щодо забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів" від 30.05.2008 р., "Про програми підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів" від 17.12.2008 р. № 1567-р, Постанова Кабінету Міністрів України "Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010–2015 роки" від 01.03.2010 р. № 243, "Про програми підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів" від 17.12.2008 р. № 1567 (1567–2008-р), Закон України "Про внесення змін до деяких законів України" (щодо стимулювання використання альтернативних джерел енергії) від 01.04.2009 р. № 1220-VI.

Екологічні аспекти розвитку економіки досліджувались у працях українських науковців: О. Веклич, А. Качинського, О. Лазора, Л. Мельника, С. Харічкова, М. Шапочки, В. Шевчука. Наукові дослідження щодо економічної стратегії розвитку проводились українськими вченими: В. Гейцем, Я. Жаліло, О. Кілієвичем, М. Миколайчуком, І. Розпутенком, В. Тертичкою.

В умовах геоекономічних трансформацій державна екологічна політика має спрямовуватись на сприяння розвитку екологічно безпечних виробництв, упровадження новітніх екологічних технологій із врахуванням найкращих досягнень світової спільноти.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні засади державної екологічної політики в Україні в умовах глобалізації. На основі аналізу світового досвіду визначити напрями формування та розвитку державної екологічної політики щодо альтернативних джерел енергії з метою досягнення енергетичної незалежності України.

ІІІ. Результати

З метою проведення ефективної державної політики щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів в Україні діють програми: загальнодержавна Програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., яка затверджена Законом України від 21.09.2000 р.; загальнодержавна Програма поводження з токсичними відходами, затверджена Законом України від 14.09.2000 р.; загальнодержавна Програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затверджена Законом України від 22.03.2001 р., та інші. З 2007 р. обговорюється Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 р. [1].

Перспективи формування та реалізації національної екологічної політики в Україні на період до 2020 р. мають визначатись на основі принципів сталого розвитку. Стратегія передбачає запровадження підходів концепції сталого розвитку, враховує сучасний стан навколишнього природного середовища, рівень розвитку економіки та соціальної сфери, технологій, суспільної свідомості, екологічної освіченості населення, необхідність удосконалення системи доступу до природних ресурсів, розподілу одержаних від їх експлуатації витрат і доходів між різними верствами населення [1].

Під егідою ООН для створення механізмів захисту від екологічних загроз на рівні міжнародного співробітництва здійснено ряд заходів, серед яких:

– декларація "Порядок денний на XXI століття" на Конференції ООН з проблем довкілля та розвитку в Ріо-де-Жанейро у 1992 р.;
– Кіотський протокол, який встановлює зобов'язання розвинутих промислових країн стосовно обмеження рівнів викидів "парникових" газів з метою уникнення небезпечного порушення кліматичної системи на Конференції сторін Рамкової конвенції ООН у Кіото в 1997 р.;
– "Декларація зі сталого розвитку" на саміті в Йоганнесбурзі у 2002 р.

Функції повномасштабної організації із забезпечення багатостороннього механізму вирішення проблем глобального кліматичного режиму після 2012 р. приймає на себе Організація Об'єднаних Націй. У рамках ООН також діє спеціалізована програма з екологічних проблем ЮНЕП, проте її ефективність визнається недостатньою [3].

Під егідою ООН здійснюється робота із підготовки оцінних доповідей з питань глобальної безпеки на основі звітів, консультацій, обміну інформацією між організаціями в самій системі ООН та міжнародними організаціями. У цьому контексті примітним є запропонований проект "плану дій" ООН на територіях, постраждалих від наслідків аварії на ЧАЕС, до 2016 р. Розробка цього плану була передбачена Резолюцією ООН 2007 р., яка проголосила 2006–2016 рр. Десятиліттям відродження і сталого розвитку територій, постраждалих від наслідків катастрофи.

З метою забезпечення підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів і сприяння досягненню енергетичної незалежності України Кабінетом Міністрів України було ухвалено Державну цільову економічну програму енергоефективності на 2010–2015 рр. від 01.03.2010 р.

№ 243 [3]. Проблему передбачається вирішити шляхом: упровадження новітніх технологій виробництва та споживання енергетичних ресурсів, когенераційних технологій; використання теплової енергії сонця та геотермальної енергії; видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ як альтернативного виду палива; виробництва та використання біопалива; розвитку вітроенергетики; модернізації газотранспортної системи, систем тепло- та водопостачання, теплових електростанцій; зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища; оптимізації структури енергетичного балансу держави, адаптації національного законодавства у сфері енергоефективності, енергозбереження та альтернативної енергетики до законодавства Європейського Союзу; зменшення обсягу викидів забруднювальних речовин тощо.

Відносини Європейського Союзу та України мають сприяти подальшому зміцненню стратегічного партнерства [5]. У сфері охорони навколишнього середовища державна екологічна політика має бути спрямована на сприяння сталому розвитку, а саме: включення питань захисту навколишнього середовища до політики в інших сферах, зокрема, у галузі промисловості, енергетики, транспорту, регіонального розвитку та сільського господарства; підвищення безпеки продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі шляхом проведення реформ та модернізації санітарної і фітосанітарної сфери; ефективне використання відновлювальних джерел енергії тощо.

Енергетична стратегія України на період до 2030 р. [6] була ухвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р. Стратегія розроблялася з урахуванням тенденцій геополітичного, макроекономічного, соціального і науково-технічного розвитку країни, що мають певні ризики щодо визначення цих факторів. Реалізація Енергетичної стратегії має забезпечити перетворення України на впливового та активного учасника міжнародних відносин у сфері енергетики, зокрема, через участь у міжнародних і міждержавних утвореннях та енергетичних проектах.

Європейський Союз планує підтримати Україну в екологічній сфері у розмірі 35 млн євро. Про це заявив голова відділу політики, преси та інформації Представництва ЄС в Україні Золтан Салай 01.06.2010 р. Бенефіціаром програми стане Міністерство економіки України, яке розподілить отримані кошти відповідно до цілей програми. Планується, що перші транші за програмою Україна одержить вже у 2011 р.

З початку XXI ст. європейська політика у сфері змін клімату була зосереджена на заходах зі скорочення шкідливих викидів та намаганні переконати міжнародних партнерів підписати Кіотський протокол. Однак глобальні кліматичні виклики спонукали політиків Євросоюзу до прийняття у червні 2007 р. першого програмного документа – Зеленої книги "Адаптація до зміни клімату в Європі – варіанти дій ЄС" [4]. Політику ЄС у сфері захисту навколишнього середовища фінансують держави-члени.

У затвердженій лідерами ЄС у 2007 р. Програмі переходу на альтернативні й поновлювані джерела енергії біопаливу ключову роль відігравала заміна традиційного бензину. У 2008 р. Єврокомісія планувала законодавчо зобов'язати країни – члени ЄС переходити на граничні рівні використання на транспорті біопалива (планувалось збільшення його частки до 10% у загальнопаливному балансі).

Серед ініціатив світової спільноти щодо вирішення глобальних проблем екологічної безпеки стала пропозиція Японії про створення спеціального "фонду технологій", спрямованих на захист навколишнього середовища та активну протидію процесам глобального потепління. Наступна ідея "секторального підходу" пропонує надання різним промисловим сферам у країнах, що розвиваються, технологічної допомоги в процесі дотримання ними вимог зі зниження шкідливих викидів. Пропозиція була підтримана американською стороною в частині створення "зелених робочих місць", пов'язаних з екологічно чистими технологіями в ключових секторах економіки.

Основу екологічної стратегії США на сучасному етапі становить підтримка технологічної інноваційної діяльності [4]. Так, лише корпорація Intel вкладає близько 6 млрд доларів США в дослідження і розробку проектів і концепцій, присвячених екології, охороні здоров'я. На відміну від ЄС, Вашингтон виступає проти обов'язкових цільових показників скорочення викидів парникових газів, намагаючись убезпечити економіку країни від можливого скорочення виробництва. Щорічно на розвиток технологій відновлювальної енергії з бюджету країни виділяється близько 150 млн дол. США. За інформацією міністерства енергетики США, на сьогодні в Сполучених Штатах працюють близько 1,2 млн сонячних генераторів.

Посилення екологічних стандартів, зростаюча вартість пального спонукають індустрію розвинутих країн переорієнтовувати свої виробництва на еко-інноваційний режим, зменшення витрат пального і викидів вуглекислого газу – саме цим аспектам надається першочергова увага при розробці нових моделей в автомобільній промисловості [4]. Тенденції нових екологічних стратегій призводять до кардинального переформатування національних виробництв, модернізації їх структури.

Зростання відкритості національної економіки останніми роками зумовило посилення впливу особливостей участі України в міжнародному поділі праці на економічні та соціальні процеси в цілому, формування відповідної моделі соціально-економічного розвитку. Політичні та економічні процеси, які відбувалися в Україні протягом 2005–2009 рр., продемонстрували високий ступінь залежності національного економічного розвитку від світових економічних тенденцій [7].

Підписання протоколу про вступ України до СОТ 16.05.2008 р. та повноцінна інтеграція до СОТ відкрили широкі можливості для розвитку національної економіки, зокрема, щодо збільшення обсягів експорту за рахунок покращення умов торгівлі на світовому ринку для вітчизняних підприємств, підвищення добробуту споживачів за рахунок посилення конкуренції між імпортними та вітчизняними товарами, поліпшення інвестиційного іміджу країни внаслідок адаптації національного регуляторного законодавства до міжнародно визнаних норм.

Зважаючи на значний рівень експортної орієнтації української економіки та макроекономічну динаміку в цілому, базові галузі промисловості виявилися також залежними від коливань кон'юнктури на світових ринках та такими, що мають надто високу чутливість до явищ світової фінансової кризи.

У 2008 р. середньомісячний обсяг імпорту легкових автомобілів становив приблизно 1 млрд дол. США, або 14% загального імпорту товарів до України. Загалом, за даними Державного комітету статистики протягом 2004–2008 рр. в Україні було придбано майже 1,8 млн одиниць нових легкових автомобілів, 80% з яких завезено з інших країн. До економічної кризи 2008–2009 рр. кількість завезених автомобілів в Україну щороку зростала, тим самим збільшувалась кількість викидів в атмосферу. Потужна експансія порівняно дорогих імпортних автомобілів, полегшена умовами лібералізації торгівлі, зрештою, мала великий вплив на погіршення сальдо зовнішньоторговельного обігу [7].

Внаслідок нерозвинутості внутрішнього ринку, застарілої технологічної бази, надмірної енергомісткості продукції й низької платоспроможності вітчизняних підприємств, українська економіка дедалі більше відстає від провідних економік світу, зберігає експортно-сировинну орієнтованість, частка високотехнологічної продукції не перевищує 3–4%.

Сучасні особливості включення України до міжнародного поділу праці не відповідають національним інтересам і залишають нашу державу на узбіччі світового прогресу. Динамічне економічне зростання не лише не поліпшило становища, а й сприяло закріпленню неефективної структури зовнішньої торгівлі.

Лейтмотивом політики щодо здобуття Україною гідного місця в системі міжнародного поділу праці має стати диверсифікація галузевої та географічної структури експорту продукції, якісне покращення результатів науково-технічної співпраці й ефективне впровадження їх у виробництво. У довгостроковій перспективі така політика можлива лише на підґрунті структурних зрушень у національній економіці в цілому, оволодіння якісно новими чинниками конкурентоспроможності.

Процес входження України у світове співтовариство потребує впровадження узгодженої експортної стратегії як цілеспрямованої системи дій держави на внутрішньому та зовнішніх ринках, що орієнтовані на забезпечення сталого розвитку та вдосконалення структури вітчизняного екологічно безпечного експорту.

IV. Висновки

Враховуючи глобальний характер екологічних проблем, становлення та реалізація національної екологічної стратегії неможлива без урахування міжнародного досвіду.

Пріоритети співробітництва України та ЄС у розділі "Навколишнє середовище", розроблені на принципах спільної власності та спільної відповідальності, полягають у: розробці, схваленні та імплементації Україною Національної стратегії з питань навколишнього природного середовища на період до 2020 р. та Національного плану дій з питань навколишнього природного середовища на 2009–2012 рр.; посиленні адміністративної спроможності на національному, регіональному та місцевому рівнях; подальшій розробці та імплементації українського законодавства, стратегій та планів у сфері навколишнього природного середовища тощо.

Перспективними напрямами розвитку НВДЕ в Україні є: біоенергетика, видобуток та утилізація шахтного метану, використання вторинних енергетичних ресурсів, позабалансових покладів вуглеводнів, вітрової і сонячної енергії, теплової енергії довкілля, освоєння економічно доцільного гідропотенціалу малих річок України. На базі відновлювальних джерел вагомий розвиток отримують технології одержання як теплової, так і електричної енергії.

Розвиток міжнародного співробітництва у сфері охорони навколишнього природного середовища має спрямовуватись на: дотримання міжнародних зобов'язань відповідно до міжнародних договорів; активізацію співробітництва з питань запобігання транскордонному забрудненню навколишнього природного середовища; запобігання глобальній зміні клімату; активізацію участі українських представників у роботі міжнародних організацій.

Державна екологічна політика України як складова світової системи захисту навко-

лишнього природного середовища має підкріплюватись ефективною організаційно-правовою системою та спрямовуватись на реалізацію сучасних енергоощодних, безвідходних, природних технологій.

Література

1. Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=2961.
2. Матеріали сайту Національного комітету з енергоефективності та енергозбереження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://naer.gov.ua/vozobnovlyaemaya-energetika-1.
3. Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 р. № 243.
4. Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/21.htm.
5. План дій: Україна-Європейський Союз "Європейська політика сусідства" : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693.
6. Енергетична стратегія України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р.
7. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія // Економічний розвиток України. – К., 2009.

УДК 351.84

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Маліков В.В.

здобувач Класичного приватного університету

Annotation

In the article the institutional aspects of the public administration system, importance of institutional approach during realization of socio-economic transformations, public administration system in the countries of East Asia are examined.

Анотація

У статті досліджено інституціональні аспекти системи державного управління, важливість інституціонального підходу при здійсненні соціально-економічних перетворень, систему державного управління в країнах Східної Азії.

Ключові слова

Державне регулювання, ринкові трансформації, соціально-економічна політика, громадянське суспільство, приватний сектор.

I. Вступ

Питання про економічну роль держави набуло сьогодні ключового значення. Від його вирішення багато в чому залежить подальша доля нашої країни, а саме, чи зможе вона вийти із затяжної економічної кризи найближчим часом, що станеться з економічними реформами, чи можна буде створити в недалекому майбутньому сучасну економічну систему, яка забезпечить динамічне та ефективне зростання національної економіки і підвищення добробуту громадян України.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості розвитку системи державного управління на сучасному етапі економічного становлення.

III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед них: В.Я. Бідак, В.Г. Бодров, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Б.М. Данилишин, В.С. Загорський, Е.М. Лібанова, О.М. Палій, І.В. Розпутенко, С. Сіденко, А.О. Сіленко, В.А. Скуратівський, Н.М. Ткачьова та інші.

При обговоренні та вирішенні цього питання, безумовно, треба враховувати всю сукупність специфічних особливостей країни, її традиції та поточні умови, але, насамперед, необхідно звернути увагу на загальні тенденції сучасного світового розвитку, на становлення нової цивілізації, в ході чого суттєво змінюється роль держави.

Проблемою визначення ролі держави економісти-теоретики займаються вже більше трьох століть – з моменту виникнення наприкінці XVII ст. індустріального суспільства, коли держава з "нічного сторожа" поступово стала перетворюватися на активного суб'єкта економічної діяльності. З тих часів у суспільстві домінували різні, навіть протилежні погляди на це питання. Але серед них можна виділити

дві основні течії, які обговорювалися впродовж останнього півстоліття найчастіше: неолібералізм та інституціоналізм.

У 1930-х рр., після Великої депресії, весь світ визнав нежиттєздатність доктрини laissez-faire ("принцип невтручання") в умовах випереджального розвитку продуктивних сил, високого рівня концентрації виробництва та ускладнення економічних зв'язків. Це, у свою чергу, спричинилось до того, що економісти захопилися теоріями державного регулювання й усвідомили той факт, що сучасні економіки є економіками мішаного типу (або ж "сучасним" чи "організованим капіталізмом", як їх називають нині). Держава відіграла колосальну роль у кейнсіанській трансформації західних економік, вона стала одним із головних суб'єктів ринкової економіки, взявши на себе ряд ключових соціальних функцій. Саме соціокультурні досягнення кейнсіанської епохи багато в чому проклали шлях наступним технологічним, структурним та інформаційним революціям [2].

Неоконсервативні революції останньої чверті XX ст. були пов'язані із занепадом цієї теорії та утвердженням нової, неокласичної доктрини. В рамках неокласичної концепції трансформації держава значною мірою звільнилася від надмірних функцій соціального перерозподілу і підтримки. Вона більше не розглядається як необхідний та всебічний соціальний захисник народу, а розуміється або як непотрібний інструмент втручання в економіку, або як знаряддя боротьби впливових політичних класів за свої вузькогрупові інтереси. Прихильники цієї доктрини вважають основним мотивом будь-якої діяльності (хай то буде економічна чи суспільна) максимізацію особистих матеріальних інтересів суб'єкта економіки. У зв'язку з цим політика розглядається ними як законний, легальний шлях втручання держави в ринковий механізм відповідно до "колективних побажань".

Разом з тим не можна цілковито засуджувати неоліберальний підхід до розуміння ролі держави в сучасній економіці. По-перше, саме неоліберали піддали критиці "технократичний" погляд на роль держави, який утверджували в 50–60-х рр. XX ст. прибічники економіки добробуту, та знову привернули увагу до вирішальної ролі політики в економіці (хоча і намагалися її применшити). По-друге, що більш важливо, їхні "політекономічні" дискусії висвітлили проблему інституціональних аспектів економічного життя. Відтак разом з інституціоналістами навіть найпалкіші прихильники неоліберальної доктрини почали визнавати важливість для розуміння сутності ринкової економіки інституціональних чинників. Найяскравішими прикладами такого підходу є праця Д. Норта "Історія економічної думки" (1994 р.) та дослідження Світового банку "Держава в мінливому світі" (1999 р.).

Тому хотілося б зупинитися більш детально саме на інституціональних аспектах державного регулювання. Це також пов'язано із зростаючим усвідомленням тієї фундаментальної ролі в трансформаційних процесах, що її відіграють фактори духовного, культурного, ідеологічного та політичного характеру.

Важливість інституціонального підходу при здійсненні соціально-економічних перетворень нині усвідомлюється і багатьма вітчизняними науковцями, оскільки він дає змогу [1; 4]:

– об'єктивно оцінити ідеологію, стратегію і практику українських реформ;
– визначити й проаналізувати коло суб'єктів, з якими буде пов'язано зміцнення та подальший розвиток української державності, громадянського суспільства і цивілізованого ринку;
– поставити питання про співвідношення ринкових перетворень, ринкових реформ і тієї ціннісної, економіко-правової та організаційної основи, яка, в нашому розумінні, визначається як інституціональна база та інфраструктура ринкових реформ.

По-перше, новий підхід передбачає розгляд проблеми економічних суб'єктів у контексті інституціональних перетворень. У зв'язку із цим на передній план висуваються три найбільші метасуб'єкти: правова держава, громадянське суспільство і ринкова економіка.

Держава як один із найсильніших інститутів посідає найважливіше місце в спрямуванні економічного розвитку національних економік наприкінці XX ст. Особливо це стосується країн, що розвиваються. Вони є класичним прикладом потужного впливу інститутів на економічні перетворення. Сучасні західні теорії виявилися не в змозі передбачити стрімке економічне зростання країн Східної Азії, адже не можна було й уявити, що інституціональні трансформації в суспільстві настільки сильно вплинуть на систему економічних інтересів приватного сектора та виведуть ці країни на динамічний шлях економічного розвитку, а вочевидь обмежений бюрократичний механізм зможе ефективно управляти цим розвитком.

Досвід реформування постсоціалістичної економіки підтверджує стратегічну важливість інституціонального аспекту трансформації, його панівну роль відносно економічної політики. Зруйнувавши за короткий час старі інститути, які забезпечували певну виробничу, фінансову та соціальну стабільність у суспільстві, реформатори не спромоглися так само швидко створити каркас ринкової економіки (тобто численні інститути, що їх не існувало при соціалістичній системі), який гарантував би сталість системи на макро- та мікрорівні. Критичний розрив між економічними й інституціональними реформами не міг не привернути уваги до про-

блеми стратегії формування ринкових інститутів у перехідних економічних системах [3].

У процесі становлення сучасної ринкової економіки важливу роль відіграє конструювання інститутів приватної власності та капіталу, приватнопідприємницького сектора та підприємця як головної дійової особи економіки. З точки зору загальних тенденцій суспільного прогресу, тут однаково важливі розвиток приватнопідприємницької економіки, корпоративної економіки, великих і величезних фінансово-промислових груп, адекватних механізмів організації та управління.

Багато помилок у проведенні ринкових реформ пояснюються саме недооцінкою ролі держави в створенні та захисті інститутів ринку. Аналіз засвідчує, що саме цей фактор найбільшою мірою визначає успіхи і невдачі перехідної економіки. Темпи та послідовність конкретних економічних реформ, на що звертали увагу на початкових етапах трансформації, нині виявляються вже не стільки важливими порівняно з перебудовою системи інститутів. Конкретні дії держави залежать від національної специфіки та стану економіки в кожний період. Але вона відповідальна за головну передумову перехідного етапу – не допустити занепаду інститутів, забезпечити "м'яку" зміну інституціональної системи, уникаючи конфліктів між старими і новоствореними інститутами.

На нинішньому етапі ми теж спостерігаємо послідовний процес становлення нового метасуб'єкта економіки – інститутів громадянського суспільства, які набувають дедалі більшої сили в регулюванні соціально-економічних процесів. Це такі інститути, як різного роду угоди, конференції, асоціації – спілки промисловців та підприємців, асоціації банкірів, торгово-промислові палати, які вже не є елементами держави, але вони не є й структурами ринкової економіки. Це інститути громадянського суспільства. Сюди також входять профспілки, інститути соціального партнерства, товариства споживачів, екологічні рухи. Всі ці структури є активними учасниками та суб'єктами регулювання економічних і соціальних процесів, але не є, повторюємо, інструментами ні держави, ні ринку.

Коли ми говоримо про модифікацію функцій держави в реальному житті, то в цьому разі йдеться про передачу функцій державного регулювання не ринку, а інститутам громадянського суспільства, які включаються в цей механізм.

Зазвичай, роль держави в економіці пов'язують із недосконалістю чи вадами ринку, які держава має компенсувати. Якби, мовляв, ринок був досконалим, то роль держави зводилася б до нуля. І чим він досконаліший – на 80, 90, 95%, тим меншою стає роль держави. Відповідно, й ринок потрібен для того, щоб компенсувати вади та недосконалість державного регулювання.

Таке розуміння ролі держави, на наш погляд, неправильне. По-перше, завжди виникає спокуса знайти ідеальну модель ринку. Відтак, наближаючись до неї, ми будемо поступово зменшувати масштаби державного втручання до граничного – нульового значення.

По-друге, існують суперечливі погляди на питання щодо первинності держави чи ринку. Більшість економістів, особливо неоліберального спрямування, стверджують, що спочатку був ринок, а державні інститути утворилися внаслідок дефектності, недосконалості ринку. Одним із яскравих прикладів такого бачення є концепція суспільного договору, в рамках якої процес виникнення держави пояснюється дією суспільного договору. Із цього погляду, держава постала заради вирішення колективної проблеми – забезпечення населення суспільними товарами (законом і порядком), які були потрібні для функціонування ринку. Таке розуміння ролі держави, на думку інституціоналістів, суперечить історичному розвитку багатьох країн і є ідеологічним захистом несправедливої ринкової системи. Вся справа в тому, що спочатку, на їхню думку, був не ринок. Історія свідчить, що за винятком дуже локальних (забезпечення товарами першої необхідності) та інтернаціональних (торгівля коштовностями) рівнів господарювання ринковий механізм до останнього часу не був важливою складовою економічного життя людини. Навіть якщо Дж. Стигліц, один із найвідоміших економістів-неокласиків, стверджує, що "ринки розвиваються природно", то саме виникнення їх майже завжди ініціюється державою, особливо на ранніх стадіях капіталістичного розвитку. Так, у Великобританії, економічна система якої вважається прикладом чистої ринкової економіки, державне регулювання відігравало вирішальну роль у становленні ринкових відносин. Пристосувати вільний ринок (або "просту та природну свободу" за А. Смітом) до потреб суспільства було найважчим завданням ранніх етапів індустріального розвитку Великобританії. Труднощі в забезпеченні законності і порядку вимагали бюрократичного контролю з боку центральної влади. Також це стосується і США. Втручання держави в установлення прав власності, забезпечення країни першочерговою інфраструктурою (насамперед, залізничним транспортом та телеграфним зв'язком), фінансування сільськогосподарських досліджень набули важливого значення для розвитку ринкових відносин на ранніх етапах індустріалізації країни. Та й узагалі немає жодної розвинутої країни, де держава не брала б активної участі в регулюванні економічних процесів.

Річ у тім, що форми, методи і механізми державного регулювання не залишаються незмінними протягом історії і мають специфічні особливості в кожній країні. Післявоєнна індустріальна політика у Франції, підтримка наукових розробок на ранніх етапах розвитку Швеції, трансформація приватного сектора економіки Австрії, швидке економічне зростання країн Східної Азії під егідою держави – все це говорить про її визначальну роль в становленні високорозвинутих економік.

Таким чином, не можна вважати роль держави просто компенсаторною, що покликана згладжувати недосконалості ринку. На нашу думку, ситуація тут значно складніша. Існують деякі обставини і фактори, які є її виключною прерогативою.

На нашу думку, пошук відповіді в рамках парного співвідношення "держава – ринок" принципово не відображає реальної ситуації в суспільстві, а відтак, є непродуктивним і для науки, і для прийняття практичних рішень. Ці категорії взагалі навряд чи можна розглядати як парні, оскільки неможливо визначити чітку межу між державним і ринковим регулюванням. Більше або менше держави – за такого підходу зникає сама проблема. Тут мова має вестися не про кількісну, а про якісну сторону проблеми.

У зв'язку із цим не варто фіксувати роль держави в якихось однозначно виражених параметрах – наприклад, пов'язувати масштаби державної діяльності з питомою вагою державної власності або з часткою ВВП, що розподіляється через державний бюджет, або ж з обсягами державного замовлення чи державних контрактів. Це, безперечно, важливі показники, але механізм державного регулювання тонший, складніший і різноманітніший. Нерідко його регуляторна роль може виявитися значно більшою при відносно менших показниках, скажімо, частки власності або ВВП, що розподіляється через держбюджет.

Це дуже добре можна проілюструвати на прикладі країн Східної Азії: Японії, Кореї та Тайваню. Так, якщо розглянути зазначені вище показники, то до недавнього часу ці держави визначалися як країни з мінімальним державним впливом на свою економіку (дослідження Світового банку "Звіт про світовий розвиток", 1991 р. – частка державних витрат у ВВП Японії в 1985 р. становила 33%, що значно менше, ніж в інших індустріальних країнах (47% – у Германії, 48% – у Великобританії, 52% – у Франції, 65% – у Швеції). Частка витрат центрального уряду Кореї в 1989 р. була на рівні 16,9%, тобто значно нижче, ніж в інших напівіндустріальних країнах (21,2% – у Мексиці, 30,6% – у Бразилії, 32,5% – у Чилі, 33% – у Південній Африці). На Тайвані ситуація аналогічна). Але це насправді зовсім не так. Механізм реального впливу держави на економічні процеси в цих країнах лежить дещо в іншій площині і тому не відображається в традиційних статистичних показниках [2].

Згідно із традиційною економічною теорією держава виконує свої регуляторні функції переважно через механізм володіння засобами виробництва (що помилково прирівнюється до їх використання) і перерозподіл ресурсів через податки та субсидії, про що, наприклад, ідеться в концепції економіки добробуту. Але державне регулювання в країнах Східної Азії здійснюється меншою мірою через державну власність чи бюджетну систему, зате значно більшою – через механізми, які не вимагають державного володіння чи перерозподілу ресурсів, а саме через [2]:

1) регулювання процесу входження на ринок, його розмірів, ціноутворення, технологій та ін.;

2) державний вплив на прийняття банками управлінських рішень щодо кредитування економіки (особливо в Кореї та на Тайвані, де більшість банківських установ перебувають у державній власності);

3) сукупність різних "неформальних" каналів впливу на приватний сектор ("вмонтовані регулятори").

Таким чином, можна стверджувати, що при визначенні рівня державного регулювання за допомогою статистичних показників не враховується сукупність інституціональних аспектів такого регулювання.

Це пояснюється також тим, що суспільство є не просто атомістичною сукупністю індивідів та господарських одиниць як якоїсь суми, а має досить складну структуру, зокрема воно є складноструктурованим, причому в ньому продовжує протікати процес дедалі більшої соціалізації індивідів та господарських структур – вони включаються в певні спільності, сукупності, страти, класи, прошарки та інші групи зі своїми інтересами, тож забезпечити баланс цих інтересів виявляється достатньо складним завданням.

Спостерігаючи за процесами, що відбуваються в сучасному суспільстві, ми починаємо усвідомлювати, що існують певні вищі національні, або ж національно-державні інтереси. Ці національні інтереси виступають не лише об'єктом у взаєминах між країнами, а й мотивом, що визначає поведінку, життя та політичний шлях кожної країни. Якщо це так, то ми маємо переосмислити і саму природу, джерела та цілі існування держави, покликаної бути гарантом і захисником загальних національних інтересів.

У зв'язку із цим необхідно більш детально зупинитися на визначенні ролі держави на інтернаціональному рівні, знайти її місце в умовах сучасної глобалізації. Якщо розглянути структуру глобальної економіки, то можна виділити таку тріаду її суб'єктів: наці-

ональні держави та їх союзи, транснаціональні капітали, транснаціональні корпорації та банки як їх організаційно-правові форми, міжнародні економічні інститути регулювання та координації. Всі вони тісно пов'язані між собою й інтенсивно взаємодіють, у тому числі й у сфері своїх взаємних інтересів.

Держави та їх будь-які інтеграційні утворення сприяють діяльності ТНК, які за своїм походженням та місцем розташування пов'язані з певними національними інтересами. Ці ж таки держави впливають на діяльність ТНК і як члени МВФ, Світового банку, СОТ та інших міжнародних економічних інститутів. Міжнародні економічні інститути, у свою чергу, надають багатосторонню підтримку західним державам у фінансово-економічному супроводі їх політики, активно формують інституціональні основи нового економічного ладу.

Стихійні протести проти сучасної глобалізації в її нинішніх формах безглузді тому, що вона є об'єктивним процесом. Але питання стосовно визначення платформи розвитку глобалізації, співвідношення її з ідеями багатополюсного світу, інтересами національних держав та окремих регіонів залишаються відкритими. Вважається, що на виклики глобалізації відповідає головним чином бізнес, породжуючи такі явища, як транснаціональні капітали, світові фінансові ринки, транснаціональні корпорації і банки. Але при цьому недостатньо враховується те, що національна держава, якщо вона заснована на ідеях національного самовизначення та світової значущості, теж дає свої відповіді на такі історичні виклики. Саме в цьому контексті і треба розглядати роль держави та ТНК у глобалізованому світі.

Сучасні ТНК характеризуються досить самостійною і вагомою роллю в глобальній економіці та політиці. ТНК і національні держави зрівнюються за потенціалом та ступенем впливу. Але занепокоєність викликає те, що сьогодні в рамках нового світового економічного порядку закладаються основи, які підривають роль національних держав. Для боротьби проти відповідних тенденцій, як правило, пропонується створення транснаціональних політичних рухів та інститутів, досить впливових для обмеження влади транснаціональних корпорацій. Це, безумовно, важливо й корисно. Але важливіше зрозуміти інше. Джерелом могутності ТНК є їх союз і взаємодія із сильною та дієздатною національною державою, а відтак, транснаціональні політичні рухи та інститути не здатні функціонувати ефективно самі по собі, без опори на національні інтереси держав, особливо тих, які для транснаціональних капіталів є об'єктом експансії й експлуатації.

IV. Висновки

З огляду на закономірності глобалізації світу, появу нових суб'єктів світової економіки та геополітики, нових центрів сили, особливості їх взаємодії і балансу недоцільно говорити про якесь неминуче послаблення ролі держави, зведення її до "компактного і недорогого" апарату контролю та нагляду за дотриманням загальноприйнятих правил. У нових умовах формуються і нові реалії, а отже, виникає інше середовище для функціонування національних держав. Держава стає наймогутнішим та найвідповідальнішим суб'єктом представництва й захисту національних інтересів країни перед лицем поки що єдиної глобальної держави – консолідованого Заходу, а також існуючих регіональних союзів та асоціацій і ТНК. Від усвідомлення реалій цього нового світопорядку залежить і місце держави в нових світових ієрархіях, і її здатність захищати свій політичний та економічний суверенітет, і можливість справляння впливу на міжнародні та внутрішньополітичні процеси. Для України це особливо актуально у зв'язку з її особливим геополітичним положенням та своєрідністю історичного розвитку. Українська держава має стати головним суб'єктом і гарантом національного суверенітету, національних інтересів, національного розвитку.

Література

1. Дєгтяр А.О. Підвищення ефективності державно-управлінських рішень щодо розв'язання демографічних проблем в Україні / А.О. Дєгтяр, Д.В. Карамишев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2006. – № 2 (29). – Ч. 2. – С. 16–24.
2. Роик В.Д. Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России / В.Д. Роик // Социальный вестник. – 2006. – № 1–2. – С. 104–117.
3. Соціальні трансформації: міжнародний та вітчизняний досвід : монографія / [В.М. Новіков, Н.П. Сітнікова]. – К. : Інститут економіки, 2003. – 253 с.
4. Скуратівський В.А. Соціальна політика : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Державне управління" / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-е вид., доп. та переробл. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.

УДК 351.84

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Маліков В.В.
здобувач Класичного приватного університету

Annotation
In the article the institutional aspects of the public administration system, importance of institutional approach during realization of socio-economic transformations, public administration system in the countries of East Asia are examined.

Анотація
У статті досліджено інституціональні аспекти системи державного управління, важливість інституціонального підходу при здійсненні соціально-економічних перетворень, систему державного управління в країнах Східної Азії.

Ключові слова
Державне регулювання, ринкові трансформації, соціально-економічна політика, громадянське суспільство, приватний сектор.

І. Вступ

Питання про економічну роль держави набуло сьогодні ключового значення. Від його вирішення багато в чому залежить подальша доля нашої країни, а саме, чи зможе вона вийти із затяжної економічної кризи найближчим часом, що станеться з економічними реформами, чи можна буде створити в недалекому майбутньому сучасну економічну систему, яка забезпечить динамічне та ефективне зростання національної економіки і підвищення добробуту громадян України.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості розвитку системи державного управління на сучасному етапі економічного становлення.

ІІІ. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед них: В.Я. Бідак, В.Г. Бодров, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Б.М. Данилишин, В.С. Загорський, Е.М. Лібанова, О.М. Палій, І.В. Розпутенко, С.В. Сіденко, А.О. Сіленко, В.А. Скуратівський, Н.М. Ткачьова та інші.

При обговоренні та вирішенні цього питання, безумовно, треба враховувати всю сукупність специфічних особливостей країни, її традиції та поточні умови, але, насамперед, необхідно звернути увагу на загальні тенденції сучасного світового розвитку, на становлення нової цивілізації, в ході чого суттєво змінюється роль держави.

Проблемою визначення ролі держави економісти-теоретики займаються вже більше трьох століть – з моменту виникнення наприкінці XVII ст. індустріального суспільства, коли держава з "нічного сторожа" поступово стала перетворюватися на активного суб'єкта економічної діяльності. З тих часів у суспільстві домінували різні, навіть протилежні погляди на це питання. Але серед них можна виділити дві основні течії, які обговорювалися впродовж останнього півстоліття найчастіше: неолібералізм та інституціоналізм.

У 1930-х рр., після Великої депресії, весь світ визнав нежиттєздатність доктрини *laissez-faire* ("принцип невтручання") в умовах випереджального розвитку продуктивних сил, високого рівня концентрації виробництва та ускладнення економічних зв'язків. Це, у свою чергу, спричинилось до того, що економісти захопилися теоріями державного регулювання й усвідомили той факт, що сучасні економіки є економіками мішаного типу (або ж "сучасним" чи "організованим капіталізмом", як їх називають нині). Держава відіграла колосальну роль у кейнсіанській трансформації західних економік, вона стала одним із головних суб'єктів ринкової економіки, взявши на себе ряд ключових соціальних функцій. Саме соціокультурні досягнення кейнсіанської епохи багато в чому проклали шлях наступним технологічним, структурним та інформаційним революціям [2].

Неоконсервативні революції останньої чверті XX ст. були пов'язані із занепадом цієї теорії та утвердженням нової, неокласичної доктрини. В рамках неокласичної концепції трансформації держава значною мірою звільнилася від надмірних функцій соціального перерозподілу і підтримки. Вона більше не розглядається як необхідний та всебічний соціальний захисник народу, а розуміється або як непотрібний інструмент втручання в економіку, або як знаряддя боротьби впливових політичних класів за свої вузькогрупові інтереси. Прихильники цієї доктрини вважають основним мотивом будь-якої діяльності (хай то буде економічна чи суспільна) максимізацію особистих матеріальних інтересів суб'єкта економіки. У

зв'язку з цим політика розглядається ними як законний, легальний шлях втручання держави в ринковий механізм відповідно до "колективних побажань".

Разом з тим не можна цілковито засуджувати неоліберальний підхід до розуміння ролі держави в сучасній економіці. По-перше, саме неоліберали піддали критиці "технократичний" погляд на роль держави, який утверджували в 50–60-х рр. XX ст. прибічники економіки добробуту, та знову привернули увагу до вирішальної ролі політики в економіці (хоча і намагалися її применшити). По-друге, що більш важливо, їхні "політекономічні" дискусії висвітлили проблему інституціональних аспектів економічного життя. Відтак разом з інституціоналістами навіть найпалкіші прихильники неоліберальної доктрини почали визнавати важливість для розуміння сутності ринкової економіки інституціональних чинників. Найяскравішими прикладами такого підходу є праця Д. Норта "Історія економічної думки" (1994 р.) та дослідження Світового банку "Держава в мінливому світі" (1999 р.).

Тому хотілося б зупинитися більш детально саме на інституціональних аспектах державного регулювання. Це також пов'язано із зростаючим усвідомленням тієї фундаментальної ролі в трансформаційних процесах, що її відіграють фактори духовного, культурного, ідеологічного та політичного характеру.

Важливість інституціонального підходу при здійсненні соціально-економічних перетворень нині усвідомлюється і багатьма вітчизняними науковцями, оскільки він дає змогу [1; 4]:

– об'єктивно оцінити ідеологію, стратегію і практику українських реформ;
– визначити й проаналізувати коло суб'єктів, з якими буде пов'язано зміцнення та подальший розвиток української державності, громадянського суспільства і цивілізованого ринку;
– поставити питання про співвідношення ринкових перетворень, ринкових реформ і тієї ціннісної, економіко-правової та організаційної основи, яка, в нашому розумінні, визначається як інституціональна база та інфраструктура ринкових реформ.

По-перше, новий підхід передбачає розгляд проблеми економічних суб'єктів у контексті інституціональних перетворень. У зв'язку із цим на передній план висуваються три найбільші метасуб'єкти: правова держава, громадянське суспільство і ринкова економіка.

Держава як один із найсильніших інститутів посідає найважливіше місце в спрямуванні економічного розвитку національних економік наприкінці XX ст. Особливо це стосується країн, що розвиваються. Вони є класичним прикладом потужного впливу інститутів на економічні перетворення. Сучасні західні теорії виявилися не в змозі передбачити стрімке економічне зростання країн Східної Азії, адже не можна було й уявити, що інституціональні трансформації в суспільстві настільки сильно вплинуть на систему економічних інтересів приватного сектора та виведуть ці країни на динамічний шлях економічного розвитку, а вочевидь обмежений бюрократичний механізм зможе ефективно управляти цим розвитком.

Досвід реформування постсоціалістичної економіки підтверджує стратегічну важливість інституціонального аспекту трансформації, його панівну роль відносно економічної політики. Зруйнувавши за короткий час старі інститути, які забезпечували певну виробничу, фінансову та соціальну стабільність у суспільстві, реформатори не спромоглися так само швидко створити каркас ринкової економіки (тобто численні інститути, що їх не існувало при соціалістичній системі), який гарантував би сталість системи на макро- та мікрорівні. Критичний розрив між економічними й інституціональними реформами не міг не привернути уваги до проблеми стратегії формування ринкових інститутів у перехідних економічних системах [3].

У процесі становлення сучасної ринкової економіки важливу роль відіграє конструювання інститутів приватної власності та капіталу, приватнопідприємницького сектора та підприємця як головної дійової особи економіки. З точки зору загальних тенденцій суспільного прогресу, тут однаково важливі розвиток приватнопідприємницької економіки, корпоративної економіки, великих і величезних фінансово-промислових груп, адекватних механізмів організації та управління.

Багато помилок у проведенні ринкових реформ пояснюються саме недооцінкою ролі держави в створенні та захисті інститутів ринку. Аналіз засвідчує, що саме цей фактор найбільшою мірою визначає успіхи і невдачі перехідної економіки. Темпи та послідовність конкретних економічних реформ, на що звертали увагу на початкових етапах трансформації, нині виявляються вже не стільки важливими порівняно з перебудовою системи інститутів. Конкретні дії держави залежать від національної специфіки та стану економіки в кожний період. Але вона відповідальна за головну передумову перехідного етапу – не допустити занепаду інститутів, забезпечити "м'яку" зміну інституціональної системи, уникаючи конфліктів між старими і новостворюваними інститутами.

На нинішньому етапі ми теж спостерігаємо послідовний процес становлення нового метасуб'єкта економіки – інститутів громадянського суспільства, які набувають дедалі більшої сили в регулюванні соціально-економічних процесів. Це такі інститути, як різного роду угоди, конференції, асоціації –

спілки промисловців та підприємців, асоціації банкірів, торгово-промислові палати, які вже не є елементами держави, але вони не є й структурами ринкової економіки. Це інститути громадянського суспільства. Сюди також входять профспілки, інститути соціального партнерства, товариства споживачів, екологічні рухи. Всі ці структури є активними учасниками та суб'єктами регулювання економічних і соціальних процесів, але не є, повторюємо, інструментами ні держави, ні ринку.

Коли ми говоримо про модифікацію функцій держави в реальному житті, то в цьому разі йдеться про передачу функцій державного регулювання не ринку, а інститутам громадянського суспільства, які включаються в цей механізм.

Зазвичай, роль держави в економіці пов'язують із недосконалістю чи вадами ринку, які держава має компенсувати. Якби, мовляв, ринок був досконалим, то роль держави зводилася б до нуля. І чим він досконаліший – на 80, 90, 95%, тим меншою стає роль держави. Відповідно, й ринок потрібен для того, щоб компенсувати вади та недосконалість державного регулювання.

Таке розуміння ролі держави, на наш погляд, неправильне. По-перше, завжди виникає спокуса знайти ідеальну модель ринку. Відтак, наближаючись до неї, ми будемо поступово зменшувати масштаби державного втручання до граничного – нульового значення.

По-друге, існують суперечливі погляди на питання щодо первинності держави чи ринку. Більшість економістів, особливо неоліберального спрямування, стверджують, що спочатку був ринок, а державні інститути утворилися внаслідок дефектності, недосконалості ринку. Одним із яскравих прикладів такого бачення є концепція суспільного договору, в рамках якої процес виникнення держави пояснюється дією суспільного договору. Із цього погляду, держава постала заради вирішення колективної проблеми – забезпечення населення суспільними товарами (законом і порядком), які були потрібні для функціонування ринку. Таке розуміння ролі держави, на думку інституціоналістів, суперечить історичному розвитку багатьох країн і є ідеологічним захистом несправедливої ринкової системи. Вся справа в тому, що спочатку, на їхню думку, був не ринок. Історія свідчить, що за винятком дуже локальних (забезпечення товарами першої необхідності) та інтернаціональних (торгівля коштовностями) рівнів господарювання ринковий механізм до останнього часу не був важливою складовою економічного життя людини. Навіть якщо Дж. Стигліц, один із найвідоміших економістів-неокласиків, стверджує, що "ринки розвиваються природно", то саме виникнення їх майже завжди ініціюється державою, особливо на ранніх стадіях капіталістичного розвитку. Так, у Великобританії, економічна система якої вважається прикладом чистої ринкової економіки, державне регулювання відігравало вирішальну роль у становленні ринкових відносин. Пристосувати вільний ринок (або "просту та природну свободу" за А. Смітом) до потреб суспільства було найважчим завданням ранніх етапів індустріального розвитку Великобританії. Труднощі в забезпеченні законності і порядку вимагали бюрократичного контролю з боку центральної влади. Також це стосується і США. Втручання держави в установлення прав власності, забезпечення країни першочерговою інфраструктурою (насамперед, залізничним транспортом та телеграфним зв'язком), фінансування сільськогосподарських досліджень набули важливого значення для розвитку ринкових відносин на ранніх етапах індустріалізації країни. Та й узагалі немає жодної розвинутої країни, де держава не брала б активної участі в регулюванні економічних процесів.

Річ у тім, що форми, методи і механізми державного регулювання не залишаються незмінними протягом історії і мають специфічні особливості в кожній країні. Післявоєнна індустріальна політика у Франції, підтримка наукових розробок на ранніх етапах розвитку Швеції, трансформація приватного сектора економіки Австрії, швидке економічне зростання країн Східної Азії під егідою держави – все це говорить про її визначальну роль в становленні високорозвинутих економік.

Таким чином, не можна вважати роль держави просто компенсаторною, що покликана згладжувати недосконалості ринку. На нашу думку, ситуація тут значно складніша. Існують деякі обставини і фактори, які є її виключною прерогативою.

На нашу думку, пошук відповіді в рамках парного співвідношення "держава – ринок" принципово не відображає реальної ситуації в суспільстві, а відтак, є непродуктивним і для науки, і для прийняття практичних рішень. Ці категорії взагалі навряд чи можна розглядати як парні, оскільки неможливо визначити чітку межу між державним і ринковим регулюванням. Більше або менше держави – за такого підходу зникає сама проблема. Тут мова має вестися не про кількісну, а про якісну сторону проблеми.

У зв'язку із цим не варто фіксувати роль держави в якихось однозначно виражених параметрах – наприклад, пов'язувати масштаби державної діяльності з питомою вагою державної власності або з часткою ВВП, що розподіляється через державний бюджет, або ж з обсягами державного замовлення чи державних контрактів. Це, безперечно, важливі показники, але механізм державно-

го регулювання тонший, складніший і різноманітніший. Нерідко його регуляторна роль може виявитися значно більшою при відносно менших показниках, скажімо, частки власності або ВВП, що розподіляється через держбюджет.

Це дуже добре можна проілюструвати на прикладі країн Східної Азії: Японії, Кореї та Тайваню. Так, якщо розглянути зазначені вище показники, то до недавнього часу ці держави визначалися як країни з мінімальним державним впливом на свою економіку (дослідження Світового банку "Звіт про світовий розвиток", 1991 р. – частка державних витрат у ВВП Японії в 1985 р. становила 33%, що значно менше, ніж в інших індустріальних країнах (47% – у Германії, 48% – у Великобританії, 52% – у Франції, 65% – у Швеції). Частка витрат центрального уряду Кореї в 1989 р. була на рівні 16,9%, тобто значно нижче, ніж в інших напівіндустріальних країнах (21,2% – у Мексиці, 30,6% – у Бразилії, 32,5% – у Чилі, 33% – у Південній Африці). На Тайвані ситуація аналогічна). Але це насправді зовсім не так. Механізм реального впливу держави на економічні процеси в цих країнах лежить дещо в іншій площині і тому не відображається в традиційних статистичних показниках [2].

Згідно із традиційною економічною теорією держава виконує свої регуляторні функції переважно через механізм володіння засобами виробництва (що помилково прирівнюється до їх використання) і перерозподіл ресурсів через податки та субсидії, про що, наприклад, ідеться в концепції економіки добробуту. Але державне регулювання в країнах Східної Азії здійснюється меншою мірою через державну власність чи бюджетну систему, зате значно більшою – через механізми, які не вимагають державного володіння чи перерозподілу ресурсів, а саме через [2]:

1) регулювання процесу входження на ринок, його розмірів, ціноутворення, технологій та ін.;

2) державний вплив на прийняття банками управлінських рішень щодо кредитування економіки (особливо в Кореї та на Тайвані, де більшість банківських установ перебувають у державній власності);

3) сукупність різних "неформальних" каналів впливу на приватний сектор ("вмонтовані регулятори").

Таким чином, можна стверджувати, що при визначенні рівня державного регулювання за допомогою статистичних показників не враховується сукупність інституціональних аспектів такого регулювання.

Це пояснюється також тим, що суспільство є не просто атомістичною сукупністю індивідів та господарських одиниць як якоїсь суми, а має досить складну структуру, зокрема воно є складноструктурованим, причому в ньому продовжує протікати процес дедалі більшої соціалізації індивідів та господарських структур – вони включаються в певні спільності, сукупності, страти, класи, прошарки та інші групи зі своїми інтересами, тож забезпечити баланс цих інтересів виявляється достатньо складним завданням.

Спостерігаючи за процесами, що відбуваються в сучасному суспільстві, ми починаємо усвідомлювати, що існують певні вищі національні, або ж національно-державні інтереси. Ці національні інтереси виступають не лише об'єктом у взаєминах між країнами, а й мотивом, що визначає поведінку, життя та політичний шлях кожної країни. Якщо це так, то ми маємо переосмислити і саму природу, джерела та цілі існування держави, покликаної бути гарантом і захисником загальних національних інтересів.

У зв'язку із цим необхідно більш детально зупинитися на визначенні ролі держави на інтернаціональному рівні, знайти її місце в умовах сучасної глобалізації. Якщо розглянути структуру глобальної економіки, то можна виділити таку тріаду її суб'єктів: національні держави та їх союзи, транснаціональні капітали, транснаціональні корпорації та банки як їх організаційно-правові форми, міжнародні економічні інститути регулювання та координації. Всі вони тісно пов'язані між собою й інтенсивно взаємодіють, у тому числі й у сфері своїх взаємних інтересів.

Держави та їх будь-які інтеграційні утворення сприяють діяльності ТНК, які за своїм походженням та місцем розташування пов'язані з певними національними інтересами. Ці ж таки держави впливають на діяльність ТНК і як члени МВФ, Світового банку, СОТ та інших міжнародних економічних інститутів. Міжнародні економічні інститути, у свою чергу, надають багатосторонню підтримку західним державам у фінансово-економічному супроводі їх політики, активно формують інституціональні основи нового економічного ладу.

Стихійні протести проти сучасної глобалізації в її нинішніх формах безглузді тому, що вона є об'єктивним процесом. Але питання стосовно визначення платформи розвитку глобалізації, співвідношення її з ідеями багатополюсного світу, інтересами національних держав та окремих регіонів залишаються відкритими. Вважається, що на виклики глобалізації відповідає головним чином бізнес, породжуючи такі явища, як транснаціональні капітали, світові фінансові ринки, транснаціональні корпорації і банки. Але при цьому недостатньо враховується те, що національна держава, якщо вона заснована на ідеях національного самовизначення та світової значущості, теж дає свої відповіді на такі історичні виклики. Саме в

цьому контексті і треба розглядати роль держави та ТНК у глобалізованому світі.

Сучасні ТНК характеризуються досить самостійною і вагомою роллю в глобальній економіці та політиці. ТНК і національні держави зрівнюються за потенціалом та ступенем впливу. Але занепокоєність викликає те, що сьогодні в рамках нового світового економічного порядку закладаються основи, які підривають роль національних держав. Для боротьби проти відповідних тенденцій, як правило, пропонується створення транснаціональних політичних рухів та інститутів, досить впливових для обмеження влади транснаціональних корпорацій. Це, безумовно, важливо й корисно. Але важливіше зрозуміти інше. Джерелом могутності ТНК є їх союз і взаємодія із сильною та дієздатною національною державою, а відтак, транснаціональні політичні рухи та інститути не здатні функціонувати ефективно самі по собі, без опори на національні інтереси держав, особливо тих, які для транснаціональних капіталів є об'єктом експансії й експлуатації.

IV. Висновки

З огляду на закономірності глобалізації світу, появу нових суб'єктів світової економіки та геополітики, нових центрів сили, особливості їх взаємодії і балансу недоцільно говорити про якесь неминуче послаблення ролі держави, зведення її до "компактного і недорогого" апарату контролю та нагляду за дотриманням загальноприйнятих правил. У нових умовах формуються і нові реалії, а отже, виникає інше середовище для функціонування національних держав. Держава стає наймогутнішим та найвідповідальнішим суб'єктом представництва й захисту національних інтересів країни перед лицем поки що єдиної глобальної держави – консолідованого Заходу, а також існуючих регіональних союзів та асоціацій і ТНК. Від усвідомлення реалій цього нового світопорядку залежить і місце держави в нових світових ієрархіях, і її здатність захищати свій політичний та економічний суверенітет, і можливість справляння впливу на міжнародні та внутрішньополітичні процеси. Для України це особливо актуально у зв'язку з її особливим геополітичним положенням та своєрідністю історичного розвитку. Українська держава має стати головним суб'єктом і гарантом національного суверенітету, національних інтересів, національного розвитку.

Література

1. Дєгтяр А.О. Підвищення ефективності державно-управлінських рішень щодо розв'язання демографічних проблем в Україні / А.О. Дєгтяр, Д.В. Карамишев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – № 2 (29). – Ч. 2. – С. 16–24.
2. Роик В.Д. Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России / В.Д. Роик // Социальный вестник. – 2006. – № 1–2. – С. 104–117.
3. Соціальні трансформації: міжнародний та вітчизняний досвід : монографія / [В.М. Новіков, Н.П. Сітнікова]. – К. : Інститут економіки, 2003. – 253 с.
4. Скуратівський В.А. Соціальна політика : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Державне управління" / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-е вид., доп. та переробл. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.

УДК 351.83 (477)

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ НА ПІДГОТОВКУ СПЕЦІАЛІСТІВ З ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЯК ЗАСІБ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ФОРМУВАННЯ, ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ КРАЇНИ

Мороз В.М.

кандидат наук з державного управління, доцент
Національний технічний університет "Харківський політехнічний інститут"

Annotation

The article presents an analysis of the existing system of state order for training specialists with higher education in the context of its performance on the process of formation, use and development of labor resources. This article contains suggestions for improving areas of state order for training specialists with higher education as a mean of state regulation.

Анотація

У статті викладено результати аналізу існуючої системи державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою в контексті її ефективності щодо процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни. Надано пропозиції щодо напрямів удосконалення системи державного замовлення на підготовку спеціалі-

стів з вищою освітою як засобу державного регулювання.

Ключові слова

Система державного замовлення, державне управління, підготовка спеціалістів з вищою освітою, засіб державного регулювання, формування, використання та розвиток трудового потенціалу, трудовий потенціал країни, вищий навчальний заклад, працевлаштування випускників; ринок праці.

І. Вступ

В умовах глобалізації та посилення конкуренції у світовому економічному просторі загострюється проблема формування, відтворення та використання трудового потенціалу. За результатами досліджень Світового банку, проведених у 192 країнах, на трудовий потенціал припадає 64% загального багатства країн [1]. Трудовий потенціал суспільства визначається характером формування та реалізації здатності до праці кожної особи і значною мірою залежить від професійного вибору та успішності здобуття або зміни професії.

Загальна тенденція до скорочення кількісної компоненти трудового потенціалу країни в поєднанні з розбалансованістю процесів відтворення робочої сили спонукає суспільство до вдосконалення існуючих механізмів державного управління в контексті підвищення ефективності використання наявного трудового потенціалу країни. Пошук шляхів активізації резервів праці відбувається в умовах макроекономічної кризи та значного погіршення рівня життя населення держави. Кризова соціально-економічна ситуація в країні кардинально змінює умови відтворення і функціонування людини. Це виявляється в погіршенні медико-демографічних параметрів трудового потенціалу, активізації процесів трудової міграції, безповоротній втраті освітнього, професійно-кваліфікаційного та мотиваційого потенціалів тощо.

У цих умовах постановка та вирішення проблеми підвищення ефективності використання трудового потенціалу потребує глибоких змін у формах і методах державного управління. Однім з напрямів підвищення ефективності використання трудового потенціалу країни має стати оптимізація державних зусиль щодо формування, розвитку та використання якісної компоненти трудового потенціалу. У цьому контексті особливої ваги набуває питання інтенсивного розвитку психофізіологічної, освітньо-професійної та соціально-мотиваційної компоненти трудового потенціалу. Результативність цього процесу значною мірою залежить від рівня ефективності державного фінансування вищої освіти, зокрема через механізм державного замовлення на підготовку фахівців. Крім того, державне замовлення як один із засобів державного регулювання суспільно-економічних процесів має забезпечувати економічну результативність витрат держави на професійну освіту. Таким чином, формування і розміщення державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою може розглядатися як елемент системи заходів щодо підвищення якісних характеристик трудового потенціалу та ефективності їх використання.

Сутність, методологічні засади та різноманітні аспекти державного управління розкрили у своїх працях Г. Атаманчук, І. Бачило, В. Бакуменко, Л. Зайцева, В. Киричук, В. Князєв, Б. Курашвіли, О. Луньов, В. Малиновський, Н. Нижник, В. Ребкало, Ю. Тихомиров, В. Токовенко та багато інших. Проблеми підвищення ефективності державного управління розглядали Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс, О. Романюк, В. Цвєтков, В. Шаповал та інші вчені.

Питання державного управління у сфері освіти України стали предметом дослідження порівняно недавно. Так, різні аспекти цієї проблеми вивчали С. Жарая, С. Калашникова, В. Луговий, В. Майборода, С. Майборода та інші.

Соціально-економічні аспекти праці та зайнятості, зовнішніх трудових міграцій у межах національного, регіональних та локальних ринків праці досліджуються Д. Богинею, В. Онікієнком, Е. Лібановою, О. Грішновою, С. Бандуром, О. Балакіревою, І. Перегудовою, О. Малиновською, І. Прибитковою та багатьма іншими науковцями.

В українській та російській теорії і практиці вивченню проблем економічної ефективності освіти, витрат на неї та проблем людського капіталу присвятили свої праці такі вчені, як В. Марцинкевич, С. Струмілін, В. Жамін, Є. Жильцов, В. Комаров, С. Костанян, В. Розов, В. Усанов, В. Щетинін, В. Александрова, Й. Бескид, Б. Данилишин, Г. Дмитренко, М. Карлін, К. Корсак, В. Мортиков та ін.

Серед зарубіжних науковців проблемами економічної ефективності освіти займалися представники теорії людського капіталу Т. Шульц, Г. Беккер, Г. Боуен, Л. Туроу, П. Ромер, Р. Барро, Е. Денісон та інші.

Разом з тим порівняно велика кількість наукових досліджень не тільки не вирішила проблему ефективності державного управління процесом формування, розвитку та використання трудового потенціалу, а й зумовила виникнення нових напрямів наукової думки про особливостей формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни. Отже, дослідження питань щодо основних напрямів, форм і методів державного впливу на ефективне використання трудового потенціалу країні в контексті реалізації його якісного компонента потребує подальших наукових пошуків.

Зміна якісних та кількісних характеристик трудового потенціалу як рефлексія на стан розвитку суспільно-економічних відносин у країні потребує впровадження постійно діючої системи державного моніторингу ефективності використання трудового потенціалу. Одним із напрямів діяльності органів державної влади в рамках такої системи є пошук факторів, що стримують використання наявних потенцій трудового потенціалу країни. Ці потенції, як правило, містяться у межах якісних характеристик трудового потенціалу.

Результат від їх реалізації, на відміну від реалізації можливостей, що містяться у межах кількісних характеристик, може бути отриманий державою у порівняно короткий термін. На нашу думку, існуюча система формування та розміщення державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою не забезпечує ефективного використання якісного компонента трудового потенціалу випускників ВНЗ, що позначається на результативності державного управління в цілому.

II. Постановка завдання

Мета статті – здійснити аналіз існуючої системи державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою в контексті її ефективності щодо процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни.

Предметом дослідження обрано існуючу систему державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою як засіб державного регулювання процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни.

III. Результати

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України "Про Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням" від 29.02.1996 р. № 266, формування державного замовлення, у тому числі й з підготовки фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, покладається на Міністерство економіки України [2]. Разом з тим п. 5.1 цієї Постанови Кабінету Міністрів України передбачає можливість затвердження державного замовлення щодо підготовки фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів (разом з іншими пріоритетними напрямами: розроблення новітніх технологій у сфері науки і техніки та забезпечення розвитку матеріально-технічної бази науки; підвищення кваліфікації, перепідготовка та підготовка кадрів) окремими рішеннями Кабінету Міністрів України.

Алгоритм формування та розміщення державних замовлень Міністерством економіки України має такий загальний вигляд:

1) опрацювання поданих потенційними державними замовниками пропозицій та визначення обсягів продукції, необхідної для державних потреб у наступному році, та загальної суми коштів для її закупівлі;

2) включення зведених показників обсягів проекту державного замовлення до проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України;

3) формування проекту державного замовлення на поставку продукції для державних потреб, виходячи зі схвалених Кабінетом Міністрів України проектів Державного бюджету України та Державної програми економічного і соціального розвитку України (разом з державними замовниками);

4) після затвердження Верховною Радою України Державного бюджету України внесення до проекту державного замовлення необхідних змін і уточнень, які подаються на розгляд Мінфіну (разом з державними замовниками);

5) погоджування проекту державного замовлення з Мінфіном і у двомісячний термін з дня набрання чинності Законом України про Державний бюджет України, подання його разом з пропозиціями щодо визначення державних замовників Кабінету Міністрів України на затвердження.

Відповідно до ст. 12 Закону України "Про освіту", виконання завдань щодо формування та розміщення державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою покладено на Міністерство освіти і науки України (міністерства і відомства України, яким підпорядковані навчальні заклади) [3]. Статтею 18 Закону України "Про вищу освіту" від 17.01.2002 р. № 2984-III визначено, що у сфері вищої освіти формування та розміщення державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі освіти і науки [4]. За логікою змісту Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.12.2006 р. № 1757 [5], таким центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки є Міністерство освіти і науки України (МОН). Так, відповідно до п. 4 цього Положення, МОН України разом з Мінекономіки щороку формує та доводить до відома навчальних закладів, що належать до сфери управління МОН, державне замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів (післядипломна освіта) для державних потреб. Відповідно до структури МОН України та розподілу обов'язків

між основними підрозділами робота щодо формування обсягів і структури підготовки фахівців з вищою освітою покладена на Департамент вищої освіти [6].

Формування обсягів державного замовлення на підготовку та випуск фахівців з вищою освітою здійснюється МОН України на підставі подання керівників вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації, які підпорядковані МОН України. Організація цього процесу відбувається, як правило, в контексті роз'яснень МОН, які подаються у відповідному листі. Наприклад, у 2010 р. такі роз'яснення наведені у Листі МОН України "Щодо формування пропозицій до обсягів державного замовлення на 2010 рік" від 30.12.2009 р. № 1/9-928 [7].

Обсяги державного замовлення на підготовку спеціалістів за освітньо-кваліфікаційними рівнями формується відповідно до переліків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України. Наприклад, обсяги прийому бакалаврів формуються за переліком, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України "Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра" від 13.12.2006 р. № 1719 [8]; обсяги прийому та випуску спеціалістів, магістрів, а також випуск бакалаврів за переліком, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України "Перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями" від 24.05.1997 р. № 507 [9].

При формуванні проектних показників прийому до вищих навчальних закладів за кошти державного бюджету у 2010 р. МОН України радить керівникам вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації прийняти до уваги: прогнозоване зменшення кількості випускників загальноосвітніх шкіл; регіональні потреби у фахівцях з вищою освітою; відповідність регіональних ринків освітніх послуг та ринків праці; факт перевиробництва підготовки фахівців з окремих напрямів підготовки і спеціальностей; ускладнення з працевлаштуванням випускників. Крім того, проектні показники обсягів прийому на навчання та випуску фахівців у 2010 р. слід погодити з відповідним суб'єктами владних відносин – Міністерством освіти і науки Автономної Республіки Крим, управліннями освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та регіональними центрами зайнятості.

Пропозиції щодо обсягів прийому та випуску фахівців вищими навчальними закладами повинні формуватися за допомогою програмного забезпечення "Обсяги прийому та випуску фахівців вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації – 2010 рік".

Разом з тим обсяги державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою регулюються Указом Президента України "Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні" від 04.07.2005 р. № 1013/2005 [10], яким передбачено запровадження, починаючи з 2005 р., прийому за державним замовленням на денну форму навчання до державних вищих навчальних закладів не менше ніж 50% від загального обсягу прийому громадян із забезпеченням відповідного фінансування. Наприклад, частка студентів, які навчаються за державні кошти у ВНЗ Франції та Німеччини, становить близько 85% [11].

Наявність досить потужного нормативно-правового забезпечення процесу формування державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою не вирішує питань щодо відповідності ринку освітніх послуг сучасному стану розвитку ринку праці. Результатом такої неузгодженності стає неефективне використання трудового потенціалу країни. Слід зауважити, що формування і розміщення державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою відбувається в контексті Закону України "Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб" від 22.12.1995 р. № 493/95-ВР [12].

Цей Закон встановлює загальні правові та економічні засади формування, розміщення і виконання на договірній (контрактній) основі замовлень держави на поставку (закупівлю) товарів, виконання робіт, надання послуг для задоволення пріоритетних державних потреб. Інакше кажучи, підготовка спеціалістів з вищою освітою входить до пріоритетних державних потреб. Відповідно до п. 1 ст. 2 цього Закону, держава виступає гарантом за зобов'язаннями державних замовників, до яких Закон відносить Верховну Раду України та інші центральні органи державної влади України, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, державні організації та інші установи, які є головними розпорядниками коштів державного бюджету. Отже, метою державного замовлення можна вважати задоволення пріоритетних державних потреб. Держава, з одного боку, виступає замовником відповідної продукції для державних потреб, а з іншого – гарантом її споживання. Отже, держава відповідає за працевлаштування фахівців, підготовка яких була здійснена в межах державного замовлення. Механізм реалізації цієї норми передбачає нормативно-правове забезпечення відповідних дій державних замовників та виконавців державного замовлення.

Основою організаційно-правового механізму щодо працевлаштування випускників ВНЗ України є такі документи: Конституція

України; Закон України "Про освіту"; Закон України "Про вищу освіту"; Постанова Кабінету Міністрів України "Про порядок працевлаштування випускників ВНЗ, підготовка яких здійснювалась за державним замовленням" від 22.08.1996 р. № 992; Лист заступника міністра В.П. Бабака "Щодо самостійного працевлаштування випускників" від 14.10.1997 р.; Рішення колегії Міносвіти протокол "Про організаційну роботу ВНЗ щодо працевлаштування випускників" від 24.11.1999 р. № 13/4 – 5; Наказ Міносвіти "Про працевлаштування випускників ВНЗ" від 30.12.1999 р. № 454. Разом з тим наявний механізм не здатний забезпечити гарантії держави щодо зобов'язань замовників.

Відсутність гарантій щодо ефективного використання трудового потенціалу зумовлена декількома основними факторами, які пов'язані з можливістю та напрямами реалізації набутих під час навчання якісних характеристик трудового потенціалу.

Втручання держави в регулювання купівлі-продажу робочої сили та її раціонального використання зумовлено неспроможністю ринкової економічної системи забезпечити виробництво робочою силою необхідної якості – з відповідними загальноосвітніми та кваліфікаційними характеристиками, зменшити зростання безробіття, а також забезпечити значну частину безробітних засобами для існування [13]. Тобто держава, у тому числі й через механізм державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою, забезпечує підготовку робочої сили відповідної якості та створює умови для її працевлаштування.

Державне замовлення є засобом державного регулювання економіки, способом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання незалежно від їх форми власності [14]. Категорія "державне регулювання" є однією з базових дефініцій у науці та практиці державного управління. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на корегування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин.

Разом з тим параметри регулювання ринку мають певні межі, визначені самою його природою. Принцип взаємодії держави та ринку досить вдало було подано Дж. Стіглицом, який визначив підстави, що обґрунтовують діяльність уряду: неефективна конкуренція; товари суспільного споживання; екстерналії; неповні ринки; недостовірність інформації; безробіття, інфляція та дисбаланс [15]. Отже, регулювання ринку праці, у тому числі через державне замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою, є цілком обґрунтованим. Але межа державного замовлення чітко визначена метою підготовки спеціалістів – задоволення пріоритетних потреб держави.

Категорія "пріоритетна потреба держави" не має чіткого тлумачення, що призводить до викривлення її змісту. У загальному розумінні під потребою розуміють об'єктивну потребу (дефіцит) у будь-чому необхідному для забезпечення життєдіяльності суб'єкта та його розвитку. Цілком логічно, що підготовка фахівців з вищою освітою в межах державного замовлення на підготовку здійснюється для забезпечення потреб держави. Разом з тим практика працевлаштування випускників свідчить про невідповідність обсягу державного замовлення потребам ринку. Наприклад, за даними фахівців Рахункової палати, протягом останніх років залишились непрацевлаштованими 1646 випускників ВНЗ, на підготовку яких неефективно використано понад 22 млн грн бюджетних коштів. Ще 1686 випускників працевлаштувались самостійно на підприємства недержавної форми власності, що означає неефективне використання майже 19 млн грн бюджетних коштів і є фактичним інвестуванням бізнесу [16]. Серед основних причин виникнення такої ситуації виділяють такі: небажання випускника здійснювати професійну діяльність за здобутим фахом та неспроможність державного підприємства (установи, організації) надати робоче місце випускникові.

Слід звернути увагу, що виникнення цих підстав зумовлено недосконалістю існуючого механізму державного замовлення щодо підготовки фахівців з вищою освітою.

По-перше, держава, здійснюючи втручання в діяльність ринку, має реалізовувати лише ті функції, виконання яких є неприбутковим для ринку. Чи може підготовка фахівця ВНЗ за окремими спеціальностями бути прибутковою? Практика свідчить, що майже половина випускників ВНЗ фінансувала своє навчання за кошти фізичних та юридичних осіб на умовах контракту. Тобто споживач освітніх послуг вищого навчального закладу готовий фінансувати своє навчання. Разом з тим не кожна спеціальність є привабливою з погляду споживача. Мотивом вибору майбутньої спеціальності стає не потреба ринку, яка формує грошову винагороду за відповідну працю, а престижність професії. Цей процес відбувається без врахування реальних можливостей працевлаштування, що створює умови для зрос-

тання безробіття серед молоді. Кількість випускників, які закінчили вищі навчальні заклади у 2007 р. та зареєструвалися в центрах зайнятості як такі, що шукають роботу, становила 22,4 тис. осіб (це на 7 тис. випускників більше, ніж у 2006 р.) [17].

За інформацією регіональних служб зайнятості, пропозиція юристів на ринку праці в шість разів, психологів у чотири рази, економістів у три рази, вихователів дитячого садка та навчально-виховного закладу у два рази перевищує попит. Чи є доцільним включати ці спеціальності до державного замовлення в поточному році? Виникає ситуація, коли держава через відповідне державне замовлення перевантажує ринок праці, витрачаючи бюджетні кошти, а потім вживає заходів щодо соціальної підтримки безробітних. Це призводить не лише до неефективного використання державного бюджету, а й до втрати недоотриманого економічного ефекту від нереалізації особою власного трудового потенціалу. Таким чином, профорієнтаційна робота, метою якої є посилення конкурентоспроможності працівника на ринку праці та досягнення ефективної зайнятості населення, не вирішує покладених на неї завдань.

Сучасний стан балансу між професійними інтересами і можливостями людини та потребами суспільства в конкретних видах професійної діяльності не забезпечує ефективного використання трудового потенціалу особи. За даними наукових досліджень, професійна орієнтація впливає на збільшення продуктивності праці (залежно від галузі на 10–30%), скорочення плинності кадрів (на 20–25%), зниження аварійності і травматизму (на 35–45%), продовження періоду працездатності (на 8–10%) [18].

По-друге, система державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою має забезпечувати працевлаштування випускників ВНЗ, підготовка яких здійснювалася за кошти державного бюджету, за фахом. Цей напрям роботи передбачає проведення професійної орієнтації (професійна інформація; професійна консультація; професійний відбір; професійна адаптація) на якісно новому рівні.

Виявлення мотивів до здобуття вищої освіти за відповідною спеціальністю в поєднанні з опрацюванням механізму закріплення цих мотивів дасть змогу активізувати процес професійного самовизначення та реалізації здатності особи до праці. Тут слід звернути увагу на те, що соціальний статус професії формується в площині її економічного та суспільного значення. Економічний статус залежить від рівня матеріальної винагороди. Суспільний статус професії пов'язаний з економічним, але його також визначають такі параметри, як змістовність і рівень популярності. Слід враховувати, що на популярність професій впливають національні або місцеві трудові традиції, належність людини до тієї чи іншої соціальної групи. Крім того, рівень популярності професії не завжди залежить від величини оплати та складності праці. Отже, держава має створювати позитивний імідж працівників тих професій, які є дефіцитними.

По-третє, планування та проходження виробничої практики студентом є елементом виконання державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою. Крім того, виробнича практика студентів є індикатором етапу професійного самовизначення особистості. Саме під час проходження виробничої практики особа може остаточно визначити відповідність конкретного виду професійної діяльності власним можливостям і потребам. Крім того, організація та проведення виробничої практики може стати індикатором для держави щодо можливості майбутнього працевлаштування випускника на відповідному підприємстві (організації, установи). Ця норма, в окремій своїй частині, знайшла відображення у п. 2.1 Положення про проведення практики студентів ВНЗ України від 08.04.1993 р. № 93, затвердженого Міністерством освіти України, відповідно до якого бази практики для студентів, які навчаються у межах державних, регіональних замовлень, надають органи, котрі формували замовлення на спеціалістів [19].

Відповідно до п. 2.3 Положення про проведення практики студентів ВНЗ, студенти можуть самостійно підбирати для себе місце проходження практики і пропонувати його для використання. Разом з тим чинне Положення не забезпечує встановлення зв'язку між базою проходження практики студентом та майбутнім місцем його працевлаштування, хоча ця норма є цілком логічною з огляду на природу та зміст державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою.

По-четверте, механізм формування та виконання державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою потребує якісно опрацьованого прогнозу розвитку державного та регіонального ринків праці на середньо- та довгостроковий періоди.

Практика прогнозування попиту на робочу силу значно поширена у багатьох країнах світу: США (перспективні кадрові прогнози на 10–15 років здійснюються Бюро статистики праці й уточнюються кожні два роки); Франції (прогнозування робочої сили у режимі "п'ятирічних планів"); Росії (здійснення середньострокового прогнозування територіально-виробничої потреби в робочій силі науковими центрами регіонів, що виступає обґрунтуванням обсягів підготовки кадрів за професіями і спеціальностями) [20].

Крім того, з метою забезпечення ефективності механізму державного замовлення

на підготовку кадрів необхідно переглянути критерії його формування. Критерії формування державного замовлення на підготовку фахівців, науково-педагогічних та робітничих кадрів визначені наказом Міністерства економіки України "Про затвердження критеріїв формування державного замовлення на поставку продукції для державних потреб" від 03.10.2005 р. № 314 [21], включають показники загальнодержавного та галузевого рівня. До складу критеріїв формування державного замовлення не входять показники, які характеризують кінцеві результати реалізації державного замовлення, тобто показники ефективності, результативності та якості підготовки фахівців, а ті, які характеризують реальну ситуацію щодо працевлаштування підготовлених за рахунок бюджетних коштів кадрів, їхню конкурентоспроможність на ринку праці [11]. Неврахування критеріїв, що характеризують ефективність реалізації державного замовлення, а також особливостей розвитку регіонів призводить до неефективного витрачання коштів державного бюджету, значних територіальних і галузевих асиметрій у задоволенні поточних і перспективних кадрових потреб.

IV. Висновки

Існуюча система державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою не гарантує ефективність процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни. Серед напрямів, що сприятимуть удосконаленню існуючого механізму регулювання відповідного процесу, є такі:

1. Система державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою повинна охоплювати лише ті спеціальності, навчання за якими не може бути прибутковим видом діяльності, з огляду на відсутність відповідного рівня попиту на ринку праці, але є необхідним для задоволення пріоритетних потреб держави. Крім того, підготовка спеціалістів за кошти державного бюджету має здійснюватися виключно в профільних ВНЗ.

2. Система державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою повинна корегуватися з державною системою професійної орієнтації населення. Держава повинна вживати заходів з підвищення статусу професій, які користуються попитом на ринку та відповідають пріоритетним потребам держави.

3. Підсумком проведення практики студентів ВНЗ повинно стати корегування обсягів державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищої освітою. Наприклад, особи, які за підсумками виробничої практики виявили бажання продовжувати навчання за обраним фахом, повинні укласти тристоронній контракт (особа – підприємство – держава), який встановлює зобов'язання щодо відпрацювання певного строку на відповідному підприємстві. У разі небажання особи підписувати такий контракт держава призупиняє фінансування її навчання та пропонує продовжити навчання за кошти фізичних та юридичних осіб на умовах контракту. Відмова підприємства (установи, організації) надати місце проходження виробничої практики студенту, а також відмова заключити контракт на майбутнє працевлаштування спеціаліста стає підставою для корегування державного замовлення на поточний рік з урахуванн тенденцій розвитку ринку праці.

4. Державне регулювання процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни потребує створення мережі аналітичних центрів, можливо на базі існуючої системи державних служб зайнятості, метою діяльності яких має стати проведення моніторингу регіонального ринку праці та опрацювання середньо- та довгострокового прогнозів щодо тенденцій його розвитку. До діяльності таких аналітичних центрів доцільно залучити регіональні органи державної влади та місцевого самоврядування, представників суб'єктів господарювання тощо. Крім того, у діяльності аналітичного центру повинні брати участь представники державних ВНЗ, але з правом дорадчого голосу. Це зауваження зумовлено зацікавленістю окремих ВНЗ отримати більшу кількість бюджетних місць, ніж того потребує ринок, що, з одного боку, забезпечить завантаження ВНЗ, але з іншого – призведе до виникнення дисбалансу на ринку праці.

Наведені вище висновки не дають змоги вирішити проблему ефективності державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою, а лише створюють підґрунтя для подальших пошуків шляхів удосконалення процесу формування, використання та розвитку трудового потенціалу країни. У контексті вищенаведеного потребують подальшого опрацювання питання, що пов'язані з виявленням чинників, які знижують ефективність системи державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою та опрацюванням пропозиції щодо напрямів удосконалення системи формування і розміщення державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою в межах організаційно-правового, фінансово-економічного, господарсько-політичного та мотиваційно-інформаційного механізмів державного управління.

Література

1. Концепція державної системи професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. № 842 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72. – С.53-54.
2. Порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку про-

дукції для державних потреб і контролю за їх виконанням : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.1996 р. № 266 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 8. – С. 239–240.
3. Закон України "Про освіту" // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 84.
4. Закон України "Про вищу освіту" // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 327.
5. Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.2006 р. № 1757 // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 3. – С. 3–4.
6. Про Міністерство (структура): Департамент вищої освіти [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/ main.php?query=education/higher/department.
7. Законодавство (Лист МОН від 30.12.2009 р. № 1/9-928): Щодо формування пропозицій до обсягів державного замовлення на 2010 рік [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: http://www.mon.gov.ua/.
8. Перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2006 р. № 1719 // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 50. – Ст. 3333.
9. Перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.05.1997 р. № 507 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 22. – С. 42–43.
10. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні : Указ Президента України від 04.07.2005 р. № 1013/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 27. – С. 30.
11. Левченко О.М. Напрями удосконалення механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою / О.М. Левченко // Економічні науки : збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2009. – № 15. – С. 43–47.
12. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб : Закон України від 22.12.1995 р. № 493/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 3. – Ст. 9.
13. Економічна енциклопедія : у 3 т. / [редкол. С.В. Мочерний та ін.]. – К. : Академія, 2000. – 864 с.
14. Мачуський В.В. Господарське законодавство : навч. посіб. / В.В. Мачуський, В.Є. Постільга. – К. : КНЕУ, 2004. – 275 с.
15. Стігліц Дж. Економіка державного сектора / Дж. Стігліц ; [пер. з англ. А. Олійник]. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
16. Офіційні повідомлення: Державне замовлення не для державних потреб (архів 2006) [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index.
17. Статистичний збірник. Регіони України : у 2 ч. / [за ред. О.Г. Осауленка, Н.С. Власенко]. – К. : Держкомстат України, 2008. – Ч. 1. – 803 с.
18. Про Концепцію державної системи професійної орієнтації населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1994 р. № 48 // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 4. – С. 2–3.
19. Про затвердження Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України : наказ Міносвіти від 08.04.1993 р. № 93, державна реєстрація від 30.04.1993 р. № 35 / Вища освіта в Україні нормативно-правове регулювання). – К. : Форум, 2003. – С. 399–412.
20. Ільїч Л.М. Ефективність відтворення трудового потенціалу України : монографія / Л.М. Ільїн. – К. : Енергія плюс, 2007. – 212 с.
21. Про затвердження критеріїв формування державного замовлення на поставку продукції для державних потреб : наказ Міністерства економіки України від 03.10.2005 р. № 314 // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2678.

УДК 323.2

ДОВІРА ДО ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК КАТЕГОРІЯ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Погорєлий С.С.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The article opens essence and the contents of social modelling of trust of citizens to bodies of public administration as mechanism of democratic creation of the state.

Анотація

У статті розкрито основні категорії та поняття довіри до державної влади, проаналізовано процес формування образу органу державної влади крізь призму основних наукових підходів, а також визначено провідні фактори, що сприяють зазначеному процесу.

Ключові слова

Довіра до влади, політична довіра, партнерська взаємодія.

І. Вступ

Передумовою успішного функціонування політичної системи будь-якого суспільства є політична довіра громадян до обраних ними органів публічної влади – один із вкрай важливих для існування демократії факторів. Довіра пов'язує пересічних громадян із політичними інститутами, підвищуючи як легітимність цих інститутів, так і їх ефективність, оскільки, за твердженням С. Білошицького, успішне функціонування ліберально-демократичного режиму неможливе без високого рівня довіри громадян до інститутів політичної влади [1, с. 56]. Це надзвичайно актуалізує дослідження феномену політичної довіри як категорії політичного управління в умовах глибинних соціально-політичних змін, яких зазнає сучасне суспільство.

Проблема політичної довіри у вітчизняній науковій літературі досліджується досить широко, зокрема, у працях таких учених, як С. Білошицький, Є. Головаха, В. Ігнатов, А. Ковальова, О. Крутій, В. Мальцев, І. Мартинюк, С. Наумов, В. Нечипоренко, Н. Паніна, О. Радченко, А. Хохлова та ін.

Ретельний аналіз існуючих досліджень свідчить, що проблема політичної довіри до влади як чинника політичного управління поки що розроблена недостатньо, особливо в частині з'ясування природи, сутності та характерних ознак процесу формування довіри до публічної влади як результату взаємодії з громадськістю в системі державного управління.

ІІ. Постановка завдання

Метою статті є дослідження на основі порівняльного аналізу природи, сутності та характерних ознак феномену "довіра до влади" як категорії політичного управління.

ІІІ. Результати

У філософському розумінні "довіра" – це полюс у системі координат повсякденного людського існування. Етимологічно "мати довіру" (латин. – credo) означає "серце даю", або "серце кладу" [2, с. 66]. Це одна із найперших категорій, яка формується у людини з її приходом у світ, ключовий критерій, на підставі якого індивід пізнає навколишню дійсність, аналізує її. Проблема довіри займає ключове місце при аналізі поведінки людини в складних ситуаціях взаємодії, наприклад, при вивченні міжособистісних конфліктів, соціальної напруженості в суспільстві. В останньому випадку одним із найважливіших чинників, що викликає соціальну напруженість, вважається недовіра до влади.

Поняття "довіра" у публічному управлінні завжди передбачає наявність щонайменше двох сторін у здійсненні взаємодії влади з громадськістю. Під політичною довірою ми розуміємо такий формат двостороннього взаємозумовленого зв'язку двох або більше рівноправних суб'єктів, який характеризується відповідністю цілей діяльності об'єкта і суб'єкта політики, визнання можливостей суб'єкта задовольнити потреби об'єкта [3, с. 165]. Так: суспільні відносини передбачають наявність джерела, суб'єкта виникнення соціальної довіри та її об'єкта й характеризують політичну довіру як потужний стимул, що активізує політичну діяльність.

Відомий німецький учений М. Вебер, досліджуючи феномен довіри, представив світу концепцію соціальної дії. На його думку, будь-які дії мають значення тільки в певній системі цінностей, раціональна поведінка в рамках однієї системи може бути нераціональною з погляду іншої. Більш чітке виявлення ролі довіри характерне для ціннісно-раціонального типу дії, яка оперує основними цінностями, сприйнятими через засвоєння індивідом культурного коду суспільства. На думку М. Вебера, у сучасному світі дії індивіда не супроводжуються процедурами порівняльного аналізу наявних альтернатив й індивідуального вибору. В основі традиційної дії лежить не довіра, а віра, звичка або емоції. Натомість раціонально-правова інституційна легітимність влади завжди заснована на довірі громадян до устрою держави [4, с. 173].

Довіра, яка спочатку формується в міру міжособистісної взаємодії й співпраці в рамках формальних і неформальних інститутів громадянського суспільства, згодом стає основою для створення не тільки загальнонаціональної мережі інститутів громадянського суспільства, але й сприяє посиленню довіри до політичних інститутів, які діють, що сприяє формуванню громадянської культури.

Підтвердження цього знаходимо в концепції Т. Парсонса, згідно з якою, довіра є однією з умов, що забезпечують суспільну стабільність. Проблема довіри розглядається науковцем у рамках концепції взаємообмінів ресурсами між підсистемами суспільства. Зокрема, у взаємообмінах із підсистемою інтеграції політика обмінює зобов'язання ефективної реалізації колективної мети на довіру соціуму. Довіра виборців виступає як

своєрідне кредитування політики [5, с. 24–26].

Досліджуючи феномен довіри, неможливо не звернутися до праць Дж. Коулмена, Р. Патнема та Ф. Фукуями. На їх думку, довіра є, перш за все, соціальним капіталом, безпосередньою основою побудови суспільних відносин. Тобто соціальний капітал – це щось інше, ніж "людський капітал" – знання й навики конкретного індивіда, здібності до спілкування. Людський капітал використовується особисто, маючи приватну мету. Соціальний же капітал формується соціальними відносинами, він "менш відчувається, оскільки існує тільки у взаємостосунках індивідів" [6, с. 126].

Як вважає Ф. Фукуяма, особливу роль у забезпеченні ефективності політичних демократичних інститутів відіграє соціальний капітал. Інакше кажучи, довіра – це відмова від завдання збитку, чесна поведінка у дусі співпраці, готовність до взаємодії та взаємодопомоги [7, с. 167].

На думку більшості науковців, поняття довіри спрямовано на очікування певної поведінки з боку об'єкта довіри, найчастіше – очікування виключно добрих намірів від партнера по взаємодії. Як правило, довіра надається тим, хто демонструє своєю поведінкою, що заслуговує цього. Партнеру по взаємодії приписується те, що він при нагоді докладе всі зусилля для того, щоб застерегти від можливої шкоди того, хто йому довіряє. В цю ознаку вкладаються такі властивості, як розуміння, чесність, виконання обіцянок, сприяння, підтримка, допомога, вірність, відвертість тощо. Довіра до влади є вираженням сподівання, що органи публічної влади діятимуть на благо народу, задовольнятимуть нагальні інтереси та потреби суспільства.

Оскільки довіра стосується майбутніх дій інших, то вона приховує невизначеність і ризик, які є характерними її ознаками. Довіра не може виникнути поки не буде ризику, який, у свою чергу, може призвести до недовіри. Іншими словами, ми повинні піти на ризик помилитися, для того, щоб визначити, чи маємо рацію ми в тому, що довіряємо. Довіра перетворюється на ризиковий намір, оскільки з нею пов'язані такі явища як уразливість, повна або часткова необізнаність про її наслідки. Довіра і ризик у реальному світі – два боки однієї медалі: рідко можна знайти одне без іншого.

У тісному зв'язку зі сприйняттям ризику стоїть інша ознака довіри – аспект об'єктивної втрати контролю. Контроль за подіями і діями (зокрема, органів публічної влади) стає проблемою, коли від інших людей тією чи іншою мірою залежить те, що для нас важливе. Хто взаємодіє з багатьма іншими людьми і структурами, не має іншого вибору, як покладатися на інших. Довірлива дія знаходить такі види поведінки, які не підлягають повному, а нерідко і навіть частковому контролю з боку суб'єкта довіри, збільшують ризик у тих випадках, коли можливий збиток більше ніж користь, яку можна отримати із цієї ситуації. Щодо довіри відбувається добровільна передача контролю над ресурсами, діями або подіями в очікуванні якої-небудь заздалегідь не встановленої винагороди в близькому майбутньому. При цьому не існує жодної впевненості в тому, що об'єкт довіри поводитиметься так, як слід було чекати. Це одна з основних проблем українського політикуму. Згадаймо лише про переговори щодо створення коаліції спочатку між "Нашою Україною" та Партією регіонів (2006 р.), а потім – між БЮТ та тією ж ПР (2009 р.), які провалилися саме через тотальну недовіру учасників переговорів один до одного [8].

Дослідники довіри звертають увагу на її яскраво виражену аксіологічну характеристику. Той, хто довіряє, покладається тим самим на іншу людину, чекаючи, що та не обдурить, не підведе, тобто не порушить морального зобов'язання відносно неї, беззахисної та вразливої. У випадку, коли об'єкт довіри (орган публічної влади) добровільно бере на себе (і виконує) зобов'язання захистити інтереси громадянина, виконати свій моральний борг у разі потреби, то ця взаємна довіра стає морально-психологічною основою для міцної і довгострокової співпраці. У зв'язку із цим виникає необхідність осмислити довіру як ціннісно-етичну категорію моралі, що втілює відносини між людьми, між людиною і соціальною групою, між людиною і державою, засновані на високих етичних стандартах: доброчесності, вірності, відповідальності, чесності і правдивості партнерів по взаємодії. Довірою виступає суспільний ідеал, як вироблене суспільною свідомістю абстрактне уявлення про атрибути належного в різних сферах суспільного життя. З погляду зобов'язаності, довіра перетворюється на найважливішу етичну характеристику владних відносин і відрізняється, перш за все, своїм ціннісним змістом і ціннісною спрямованістю. Цінність – це те, що люди схильні оберігати від посягання і руйнування. Довіра є продуктом взаємодії і спілкування людей. Відносини довіри легше зруйнувати, ніж створити, тому підтримка і розвиток атмосфери довіри є найважливішою частиною політичного управління.

Але не всяка довіра є цінністю. Бувають такі ситуації, коли довіряти (хоча б психологічно) вигідніше, ніж не довіряти, незважаючи на можливі розчарування. Часто буває, що просто немає іншого виходу. Дослідники розрізняють два основні типи довіри: як надійність і відчай, результат безвихідності. Саме останньою виявилася довіра, що її отримав В. Ющенко на Майдані наприкінці 2004 р., навіть не зрозумівши, що то була довіра не до

нього як політика, дії якого зрозумілі й передбачувані у позитивних звершеннях, а як результат повної втрати довіри до управлінських здібностей Л. Кучми та відчайдушне сподівання, що "народний президент" виявиться кращим… Однак довіра має не тільки початок, а й кінець, легко згасає й переходить у недовіру. Втрачену довіру відновити дуже важко.

Люди мають у своєму розпорядженні різні "пороги довіри". "Поріг довіри" – це момент, починаючи з якого вона переходить у недовіру. Він залежить від індивідуальних особливостей і конкретного досвіду спілкування. Наприклад, пересічний громадянин із великою недовірою буде ставитися до міської ради, якщо міський голова на цілком слушні та справедливі скарги й зауваження реагуватиме лише відписками. З великою імовірністю такий громадянин надалі відмовиться від підтримки якихось ініціатив або суспільних проектів міськради, навіть якщо вони будуть виглядати цілком раціонально, оскільки за привабливими гаслами вбачатиме все те саме намагання знехтувати інтересами громади та обдурити людей. Кожен, хто шукає довіри (людина, група людей, організація), має свій "поріг довіри", якусь точку відліку, за якою відбувається втрата довіри. У зв'язку із цим можна говорити про таку її ознаку, як вразливість, яка, на відміну від ризику, характеризує довіру, перш за все, з боку її об'єкта.

Аналіз феномену довіри неможливий без розгляду категорій суб'єкта і об'єкта довіри. Суб'єктами довіри можуть виступати людина, соціальна група або суспільство. Розглядаючи об'єкти довіри можна говорити про довіру до себе, до іншого або інших, до публічних інституцій або всього світу. У формуванні ставлення довіри до об'єкта для суб'єкта довіри велику роль відіграє як минулий досвід взаємодії з ним, так і актуальні потреби та інтереси. Об'єктом довіри виступають людина і її людська реальність. Фактично сама проблема довіри виникає внаслідок властивих світу людей різноманітності занять і інтересів. У світі інтересів і здібностей, що збігаються, ризик довіри був би мінімальним, а сама довіра була б такою ж природною, як дихання. Але оскільки інтереси людей часто не збігаються, так само, як їх здібності відповідати нашим вимогам, остільки довіра стає проблемою: мало, що можна зробити без довіри до інших. А це, у свою чергу, визначає значущість розуміння мотивів, намірів і зобов'язань партнерів за довірою.

У людській практиці поняття суб'єкта та об'єкта довіри є відносними, а не абсолютними. Кожна людина може стати суб'єктом й одночасно об'єктом довіри. Будь-який об'єкт викликає довіру, тільки якщо володіє властивостями безпеки (надійності) і корисності (значущості, цінності) для людини.

Довіра і недовіра виникають у відповідь на діяльність іншої людини і є різноманітними реакціями на ті чи інші аспекти поведінки. Будь-які позитивні або негативні відчуття, емоції спричиняють за собою якийсь рівень довіри або недовіри відносно тих, хто викликав ці відчуття, і ця довіра або недовіра супроводжується позитивними чи негативними діями.

Отже, суб'єкт довіри характеризується не лише емоційною характеристикою (переживанням), пізнавальним аспектом (розумінням), а й діяльністю. Ця діяльність спрямована як на виявлення того, "наскільки" і "в чому" людина залежить від оточення, так і на конструювання такого соціального середовища, яке б забезпечувало взаємну довіру. Таким чином, видокремлюється діяльнісна ознака довіри.

Довіра в житті людини виконує фундаментальні функції, вона виступає умовою цілісної взаємодії людини зі світом, здійснює функцію зв'язку людини зі світом в єдину систему, сприяє злиттю минулого, сьогодення і майбутнього в цілісний акт життєдіяльності, створює ефект цілісності буття людини, сприяє виникненню ефекту цілісності особи, встановлює міру відповідності поведінки людини, прийнятого рішення, мети, поставленого завдання як світу, так і самому собі.

Д. Данкін виділяє такі функції довіри:

1. Впорядкування. Довіра фіксує певне ставлення людини до навколишнього світу, його орієнтацію в цьому світі в координатах добра і зла, істини і неправди, справедливого і несправедливого тощо. Вона в ціннісних категоріях виражає граничні орієнтації знань, інтересів, переваг різних співтовариств, груп і осіб.

2. Редукція (спрощення). Довіра виступає механізмом спрощення, виділення загального значення із безлічі різнорідних, неоднозначних явищ.

3. Організація. Довіра закріплює в суспільній свідомості і культурі певні установки й оцінки, мету, заборони та ін., виражені у формі нормативних уявлень.

4. Оптимізація відносин і діяльності. За відсутності довіри знижується потенціал соціальних систем, стає неможливою взаємодія акторів.

5. Репродукція – взаємопроникнення і взаємний вплив економіки, моральності і політики [9, с. 47–48].

Таким чином, при аналізі співвідношення довіри й упевненості можна визначити такі ознаки довіри:

– очікування прихильної поведінки;
– безумовне очікування;
– спрямована на майбутнє;
– пов'язана з настанням (наявністю) ризику;
– це передача контролю;
– етична цінність;

– невід'ємний атрибут спілкування і взаємодії людей;
– заснована на суб'єктно-об'єктних відносинах;
– обмежена раціональність;
– вразливість;
– розуміння;
– діяльнісний характер.

Універсальність категорії довіри примушує переосмислювати її з різних дослідних позицій. Під час розгляду поняття "довіра" як одного з елементів політичного управління, вона постає як стійка форма соціально-політичної практики, що санкціонується, підтримується за допомогою соціальних норм і має сутнісне значення в суспільстві. З погляду джерела свого існування довіра може інтерпретуватися як диссипативна структура, що виникає в процесі соціальної самоорганізації. З погляду соціокультурних підстав, довіра виявляється в структурі соціального капіталу будь-якого сучасного суспільства як соціокультурний інститут.

Однак у всіх цих випадках способом існування довіри виступає соціально-політичний процес. Інакше кажучи, процес довіри є одним із різновидів політичного та соціального процесів, в основі яких лежить вимога досягнення злагоди дії соціальних суб'єктів і отримання певних результатів. У зв'язку із цим головне значення довіри як форми політичного управління полягає, перш за все, в досягненні обопільної згоди суб'єкта довіри (того, хто довіряє) та об'єкта довіри (кому довіряють).

Доводиться, на жаль, констатувати тенденцію знецінення форм конвенціональної довірчості. Старовинна формула "угода дорожче за гроші" для нашого часу не зовсім підходить. Не вдаючись у детальний розбір кризи конвенціональної договірної культури суспільства та її причин, відзначимо тільки три моменти. По-перше, наявність загальної атмосфери девальвації слів-символів як наслідок ідеологічних "витрат" і радикальної конверсії. По-друге, протягом багатьох десятиріч люди, у першу чергу, ті, які мають право прийняття рішень, говорять і роблять не те, що думають, а те, "що прийнято й потрібно" говорити і робити. По-третє, наростання популізму внаслідок того, що одні люди легко обіцяють, а часто і примушуються до нереальних обіцянок і зобов'язань, а інші наївно вірять, не маючи ані найменших причин до цього.

Суспільству необхідна нова позитивна і стабільна конструкція відносин у всіх сферах його життєдіяльності, спрямована не на руйнування і взаємну конфронтацію, а на творення і взаєморозуміння. Такою конструкцією міг би стати сьогодні суспільний договір, основу якого становить загальна згода в тому, що без довіри до власного минулого, до власних соціокультурних коренів у всьому їх різноманітті і складності, неможлива довіра у сучасному та майбутньому. При досягненні такої довіри буде створено громадянське суспільство, яке буде жити і розвиватися за формулою: "законослухняний громадянин – здорове суспільство – надійна і чесна влада"; суспільство, яке передбачає реалізацію і зворотної послідовності: "чесна влада – здорове суспільство – добродійний громадянин".

IV. Висновки

Проведений аналіз дає можливість виділити універсальні умови виникнення довіри. На думку сучасних учених, умовами для довіри іншому може стати відчуття безпеки як незавдання збитку один одному в результаті прояву довіри. Йдеться про збиток психологічного порядку як емоційний, моральний, етичний, хоча він може бути і матеріального характеру. На сьогодні можна констатувати, що у населення немає відчуття безпеки при прояві довіри до органів публічного управління.

Творенню суспільства в нашій країні як суспільства довірчих відносин заважає не тільки несправедливий перерозподіл економічних благ і ресурсів, розрив життєвого рівня населення, а й концентрація політичної влади в державі в руках фактично двох олігархічних кланів, що конкурують.

Як зазначає М. Головатий, однією із найголовніших ознак цивілізованої державної влади є її легітимність [10, с. 179], проте зростання рівня довіри громадян до держави до нормального рівня неможливе без запровадження нової філософії державного управління, побудованої на взаємній довірі, відкритому партнерському діалозі між органами публічної влади та громадянським суспільством. Ідеться про делегування частини повноважень суспільним структурам, що дасть змогу перекласти частину відповідальності за прийняття управлінських рішень з органів влади на інститути самоорганізації громадян. Необхідною умовою цього має стати створення ефективних інструментів суспільної експертизи і суспільного контролю дій влади. Все це дасть можливість підвищити рівень управлінських рішень, знизити рівень невиправданих очікувань населення щодо держави, розширити можливості самореалізації громадян.

Демократичне державотворення в Україні вимагає створення і реалізації соціальних програм у найактуальніших сферах життєдіяльності суспільства – охороні здоров'я, соціальному забезпеченні, освіті, науці тощо. Проте розробка і реалізація цих, безумовно, найважливіших соціальних програм мають бути підкріплені розробкою й упровадженням механізмів довіри на всіх рівнях соціального управління. Ключовими питаннями тут можуть стати наукова розробка і реалізація: механізмів формування взаємоприй-

нятної міри і масштабу довірчих відносин у суспільстві і державі, механізмів висування вимог і контролю громадянської відповідальності, механізмів відновлення суспільного авторитету всіх рівнів і гілок влади, механізмів конструктивного соціального партнерства населення, влади і вітчизняного підприємництва (включаючи позитивні зміни громадської думки про роль чесного підприємництва); механізмів трансляції в суспільство базових цінностей національної культури через засоби масової інформації, театр, кінематограф, літературу і мистецтво (девестернізація й реідеологізація патріотизму й відчуття національної гордості) та механізмів підготовки політичної й управлінської еліти у дусі служіння громадському обов'язку.

Вважаємо, що для вдосконалення механізмів формування феномену довіри в контексті демократизації державного управління на регіональному рівні доцільно порушувати питання про перетворення за чотирма напрямами: організаційна структура управління; методи управління; технологія управління (механізми реалізації функцій влади); ресурсне забезпечення, що потребує подальших наукових досліджень.

Література

1. Білошицький С. Криза довіри громадськості до представницьких політичних інститутів / С. Білошицький // Політичний менеджмент. – 2009. – № 2. – С. 56–66.
2. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 576 с.
3. Політологічний енциклопедичний словник / [упор. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенька]. – 2-ге вид., доп і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
4. Горлач М. Політологія: наука про політику : підручник для студ. вищ. навч. закл. / М.І. Горлач, В.Г. Кремень. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 840 с.
5. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс ; [пер. с англ. Л.А. Седова, А.Д. Ковалева] ; под ред. М.С. Ковалевой. – М. : Аспект-Пресс, 1998. – 270 с.
6. Коулмен Дж. Капитал социальный и человеческий / Дж. Коулмен // Общественные науки и современность. Издание Президиума Российской Академии наук. – 2001. – № 3. – С. 122–129.
7. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Ф. Фукуяма ; [пер. с англ. Д. Павловой, В. Кирющенко, М. Колопотина]. – М. : АСТ, 2008. – 730 с.
8. Юля двічі "кидала" Ющенка, хто міг дати гарантії Януковичу [Електронний ресурс] // Інтернет-видання "Українська правда". – 12 червня 2009 р. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2009/06/12/4018693/.
9. Данкин Д. Доверие = Trust: Политол. аспект / Д. Данкин. – М. : Интел Тех, 1999. – 237 с.
10. Головатий М. Політична психологія: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М.Ф. Головатий. – 2-ге вид. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 400 с.

УДК 325.455:342.15

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ДЕПРЕСИВНИХ ТЕРИТОРІЙ

Рєпін С.В.

аспірант Донецького державного університету управління

Annotation

On basis of the analysis of foreign and domestic experience in rehabilitation of depressed local social systems the mechanism of their rehabilitation was developed in the article.

Анотація

У статті на основі аналізу зарубіжного й вітчизняного досвіду санації депресивних територіальних суспільних систем розроблено механізм їх санації.

Ключові слова

Депресивні території, державне регулювання, розвиток.

І. Вступ

Активізація соціально-економічного розвитку України, визнання її у світовій співдружності країн як рівноправного партнера вимагає розробки нових підходів до оцінювання стану національної економіки як складної територіальної суспільної системи (далі – ТСС) та її підсистем чи ТСС нижчого ієрархічного рівня – регіонів, адміністративних районів, окремих поселень. У цих підходах має бути враховано те, що в Україні, яка останнім часом зробила вагомі кроки на шляху подолання соціально-економічної кризи, актуалізувалося завдання санації депресивних ТСС.

Виникнення й існування депресивних ТСС та поглиблення депресії в їх межах не тільки спричинило посилення диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, а й сформувало деякі системні диспропорції,

що становлять загрозу енергетичній, соціальній, продовольчій та фінансовій безпеці держави.

Для призупинення зростання депресивних явищ та запобігання виникненню нових депресивних ТСС, що може в найближчому майбутньому призвести до стримування економічного зростання та погіршення матеріального становища широких верств населення, Кабінет Міністрів України робить послідовні кроки у напрямі визначення пріоритетів регіонального розвитку на період до 2015 р., включення визначених пріоритетів до регіональних стратегій та програм соціально-економічного розвитку із передбаченням відповідних видатків у місцевих бюджетах для забезпечення виконання регіональних і галузевих програм.

Така постановка питання є надзвичайно важливою з огляду на те, що в проектах регіональних стратегій розвитку можна ставити і вирішувати питання санації депресивних ТСС та подальшої активізації їх розвитку. При цьому виникають важливі теоретичні та прикладні проблеми: виявлення депресивних ТСС на основі науково обґрунтованої системи критеріїв, встановлення глибини їх депресивності, визначення обсягів ресурсів (фінансових, матеріальних та інших), необхідних для санації депресивних ТСС. Такі проблеми є характерними не тільки для України, а й для інших (навіть для розвинутих) країн світу.

У країнах із розвинутою економікою є значні досягнення у вивченні процесів поглиблення депресивності в межах тих чи інших ТСС та розробленні систем заходів з їх санації. Проте не завжди методологічні установки та методичні розробки зарубіжних фахівців можна використати в умовах сучасного розвитку національного господарського комплексу.

Є й вітчизняні методики визначення депресивних ТСС, у тому числі й такі, що містяться в нормативно-законодавчих актах і мають бути, згідно з останніми, обов'язковими для використання. Але апробація цих методик на практиці показала їх недосконалість. У зв'язку із цим актуальність виявлення депресивних ТСС в сучасних умовах України, дослідження їх стану та особливостей функціонування постійно зростає. Вона знайшла відображення у непересічному інтересі вітчизняних учених до цієї проблематики. Так, заслуговують на увагу праці українських дослідників, що охоплюють переважно загальні питання регіонального розвитку (М. Бєленький, П. Борщевський, М. Долішній, С. Дорогунцов, Ф. Заставний, С. Злупко, І. Лукінов, В. Пила, С. Пирожков, С. Писаренко, Я. Побурко, М. Чумаченко, О. Шаблій), а також роботи українських дослідників, що присвячені безпосередньо дослідженню депресивності сучасних вітчизняних ТСС (І. Ванда, М. Долішній, Ф. Заставний, В. Коваль, Д. Коваль, В. Коломийчук, В. Куценко, А. Новікова, Л. Шевчук).

Порівняння досвіду науковців розвинутих країн у сфері вивчення депресивних ТСС із пропозиціями вітчизняних учених дає змогу зробити висновок про необхідність поглиблення досліджень депресивних ТСС. Отже, актуальність обраної теми статті зумовлена її значенням та необхідністю пошуку нових шляхів вирішення відповідної проблеми в умовах ринкових перетворень національної економіки.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення зарубіжного й вітчизняного досвіду санації депресивних територіальних суспільних систем та розробка механізму їх санації.

III. Результати

Депресивна територіальна суспільна система – це така територіальна суспільна система конкретного ієрархічного рівня, у якій за відносно короткий проміжок часу висхідні тенденції соціально-економічного розвитку трансформувалися у спадні. У 1990-х рр. тобто в період гострої і затяжної соціально-економічної кризи, коли виник ряд депресивних ТСС різного ієрархічного рівня, інтенсифікувалося формування понятійно-термінологічної системи "Депресивна ТСС", що значною мірою зумовлено як активізацією вивчення таких систем, так і необхідністю подолання депресивності. Понятійно-термінологічна система "Депресивна ТСС" складається з окремих підсистем, які всебічно характеризують депресивний стан ТСС. Серед них найважливішими є:

1. Підсистема "Об'єкти – депресивні ТСС" (депресивні сільські поселення, депресивні адміністративні райони, депресивні урбанізовані території, депресивні регіони, депресивний національний комплекс).

2. Підсистема "Депресивні таксони" (ланка, полігон, зона, ареал, район, регіон, тобто будь-яка територія, яка визначається за конкретною депресивною ознакою чи за сукупністю таких ознак).

3. Підсистема "Структурні елементи" (точка, центр, джерело, фокус, ядро, периферія, полюс, антиполюс, вузол).

Крім того, формується універсальна підсистема "Просторові процеси" (розвиток, деградація, поширення, переміщення, стягування, поляризація, вирівнювання, диверсифікація, симплікація), яка пов'язана з функціонуванням об'єктів, описаних поняттями і термінами трьох попередніх систем.

Нами було досліджено підходи до вивчення депресивних ТСС, що дало можливість поділити їх на два великі блоки:

1. Блок цільових підходів до вивчення депресивних ТСС суть яких визначається метою і завданнями дослідження таких ТСС (зокрема, отримання нових теоретичних

знань про ТСС, або одержання знань, які мають прикладний характер) (І. Бережна, В. Коваль, Д. Коваль, В. Коломийчук, І. Прокопа, А. Ткаченко, Л. Шепотько).

2. Блок проблемних підходів до дослідження депресивних ТСС, змістом якого є виявлення та вивчення методологічних, теоретичних, методичних та інших проблем функціонування депресивних ТСС (М. Дацишин, Ф. Заставний, М. Ляшевська, А. Новікова).

Конкретизація застосовуваних підходів детермінується методиками, що використовуються. Наявні методики (наприклад, методика Ф. Заставного, В. Коломийчука та ін.) є відмінними від тієї, на яку спирається Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2850-FV, а доцільність використання показників, що наведені в ст. 9 цього Закону, є дискусійною. Отже, для визначення депресивних ТСС необхідні додаткові показники. Для того, щоб наявна нормативно-законодавча база, яка стосується депресивних територій, була дієвою, необхідно внести ряд поправок. Класифікація існуючих ТСС за генезисом депресивності і його фактори наведені в таблиці.

Таблиця

Класифікація ТСС за генезисом депресивності та фактори генезису депресивності ТСС

	За генезисом депресивності		Фактори генезису	
Класи депресивних ТСС	Джерело (генезис) депресивності	Характер і ознаки депресії	Фактори генезису депресивності	Характеристика сили дії й тривалості факторів
Циклічно-депресивні ТСС	Депресивність – етап еволюційного розвитку ТСС. Закономірний перехід у завершальну (низхідну) фазу циклу розвитку ТСС	Поступова деградація ТСС	Поява спадних тенденцій розвитку ТСС і перехід у наступну фазу циклу з ознаками старіння і занепаду	Довготривалі і різної сили дії фактори, які в кінцевому підсумку завершуються якісними змінами – депресивнимн явищами і процесами
Структурно-депресивні ТСС	Депресивність – результат неузгодженого розвитку та деградації окремих підсистем-елементів структури ТСС	Деградація всіх функцій ТСС у результаті руйнації її структури	Різна кількість і величина інновацій та нерівномірне старіння основних фондів в окремих підсистемах-елементах структури ТСС. Вичерпання ресурсів в окремих виробництвах	Надзвичайно диверсифіковані за тривалістю, спрямованістю і силою дії фактори. Якщо вони діють в унісон, тобто мультиколінеарно, то розвивається обвальна, тотальна, глибока і затяжна депресія

Продовження табл.

За генезисом депресивності			Фактори генезису	
Функціонально-депресивні ТСС	Депресивність – наслідок втрати рівня розвитку і ролі монофункціональної ТСС у системі вищого ієрархічного рівня	Деградація всіх функцій ТСС у результаті занепаду з тих чи інших причин головної виробничої функції	Фізичне і моральне старіння основних фондів виробництва у монофункціональній ТСС. Зниження потреби у продукції цього виробництва, втрата соціальних функцій відповідною ТСС. Вичерпання ресурсів	Один чи сукупність факторів, які діють цілеспрямовано, справляючи вплив на один вид виробництва, що переважає
Залпово-депресивні ТСС	Депресивність – результат аварії, катастрофи	Раптова, непередбачувана руйнація ТСС у результаті катаклізму	Природні катаклізми. Наявність в ТСС вибухо-, хімічно-, радіоактивнонебезпечних підприємств та раптове порушення їх функціонування в результаті аварій та катастроф. Соціальні вибухи	Раптова, неочікувана і часто непередбачувана дія фактора руйнівної сили

У 1990-х рр. депресивні процеси були властиві практично всім регіонам.

За показником темпу зміни кількості найманих працівників виділяються такі ТСС за рівнем депресивності:

1. Кризово-депресивні ТСС (темп зміни до 55%).

2. Глибоко-депресивні ТСС (темп зміни 56–65%).

3. Депресивні ТСС (темп зміни 66–75%).

4. Територіальні суспільні системи із загальмованим розвитком (темп зміни 76–85%).

5. ТСС із сповільненим розвитком (темп зміни 86–95%).

6. ТСС із відносно стабільним розвитком (темп зміни 96–105%).

7. ТСС з активним розвитком (темп зміни 106–115%).

8. ТСС з інтенсивним розвитком (темп зміни 116–125%).

9. ТСС – ядра соціально-економічного розвитку (темп зміни 126%).

Крім зазначених вище показників, оцінку депресивності ТСС характеризують такі показники, як: кількість наявного населення, рівень зареєстрованого безробіття, середньомісячна номінальна заробітна плата найманих працівників, інвестиції в основний капітал, викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення.

Санація депресивних ТСС у регіональній економіці – це сукупність запланованих і здійснюваних урядовими, державними та іншими структурами найрізноманітніших заходів, спрямованих на оздоровлення соціально-економічного стану цих систем, зокрема, на гальмування негативних тенденцій їх поступу з метою активізації соціально-економічного розвитку в найближчій перспективі. Санація депресивних ТСС має плануватися й здійснюватися узгоджено з напрямами державної регіональної політики.

З метою визначення можливостей адаптованого цільового застосування в Україні зарубіжного досвіду санації депресивних ТСС його було структуровано за такими напрямами:

1. Зарубіжний досвід комплексної санації депресивних ТСС. Санацією можна охопити доволі великі за площею депресивні території, що здійснюється, як правило, за допомогою ряду заходів, розроблених й обґрунтованих у програмно-стратегічних і планово-прогнозних документах (наприклад, програма розвитку району Аппалацьких гір). Така тотальна санація депресивних ТСС вимагає мобілізації коштів із найрізноманітніших джерел, у тому числі з державного бюджету.

2. Формування спеціальної нормативно-законодавчої бази, основною метою якої є санація депресивних ТСС.

3. Економічні інструменти (субсидії, допомоги тощо) санації депресивних ТСС. Наприклад, у Німеччині інвестування галузей в депресивних ТСС заохочувалося державними субсидіями.

4. Податки як один із найважливіших сучасних інструментів санації депресивних ТСС (в Канаді, Італії, Німеччині у менш розвинутих в економічному плані ТСС встановлюють менші порівняно з іншими ТСС податки).

5. Бюджетне фінансування як інструмент санації депресивних ТСС. Так, у США практикується бюджетне фінансування розвитку окремих секторів місцевої економіки, причому, як правило, 50% спрямовується у сферу інфраструктури.

6. Цільовий розподіл фінансових ресурсів з метою "вирівнювання рівнів" соціально-економічного розвитку ТСС. Так, у Канаді використовувався такий фінансовий інструмент, як "вирівнювальні платежі".

7. Створення нових форм організації та функціонування продуктивних сил (СЕЗ, ВЕЗ, технопарків, технополісів, міст-садів тощо).

8. Сприяння створенню підприємств малого бізнесу в депресивних ТСС. Наприклад, у Великобританії в кінці 1980-х рр. з метою інтенсифікації санації депресивних районів була прийнята програма розвитку малих фірм.

Необхідним є формування механізму управління санацією депресивних територій, який має розроблятися як відносно самостійна підсистема механізму регіональної політики України.

Шляхи розробки цього механізму полягають у такому:

1) розробка нового законодавства стосовно санації депресивних ТСС у різних регіонах України, зокрема, у містах, у тому числі нами пропонується підготовка Закону України "Про санацію депресивних територіальних суспільних систем";

2) вироблення нового ставлення Уряду України до функціонування депресивних ТСС;

3) формування у складі перспективної регіональної політики нового важливого напряму соціально-економічного регіонального розвитку – санація депресивних ТСС;

4) активізація діяльності та інтенсифікація самоорганізації всіх економічних суб'єктів, які функціонують у депресивних ТСС;

5) залучення іноземних і вітчизняних інвестицій для регенерації найперспективніших існуючих та створення нових економічних об'єктів – ядер перспективного соціально-економічного розвитку господарських територіальних утворень;

6) організація статистичних досліджень і статистичної звітності по депресивних територіях України.

IV. Висновки

Таким чином, формування у складі перспективної регіональної політики нового важливого напряму соціально-економічного регіонального розвитку – санації депресивних ТСС – має впроваджуватися в практику за допомогою нових економічних інструментів державного стимулювання їх розвитку:

- фінансова підтримка суб'єктів господарювання, які відновлюють чи започатковують на зазначених територіях виробничу діяльність, зокрема, на засадах малого підприємництва;
- державне інвестування виробничої та соціальної інфраструктури;
- видача державних замовлень суб'єктам господарювання;
- спрямування коштів фонду зайнятості на створення робочих місць;
- надання населенню цільових кредитів на житлове будівництво;

– сприяння в отриманні міжнародної технічної та інвестиційної допомоги тощо.

Ще один із шляхів розробки механізму управління санацією депресивних ТСС – залучення іноземних й вітчизняних інвестицій і здійснення виваженої регіональної інвестиційної політики в Україні. У складі державних регіональних програм повинні бути інвестиційні програми – складові регіональної інвестиційної політики, у яких мають бути запропоновані системи заходів, спрямовані на санацію депресивних ТСС. Найближчим часом необхідно розробити Концепцію регіональної інвестиційної політики, яка б не тільки враховувала необхідність санації депресивних ТСС, а й містила ряд заходів, спрямованих на її здійснення. Санація депресивних ТСС у сучасній Україні має бути домінантною складовою регіональної інвестиційної політики, зокрема, і регіональної політики держави загалом.

Література

1. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 р. № 2850–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
2. Мельник А.Ф. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, Г.Л. Монастирський, О.П. Дудкіна ; [за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2006. – 420 с.
3. Методичні рекомендації щодо розробки регіональних стратегій розвитку : затверджено наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 29.07.2002 р. № 224.

УДК 351:328. 123

ФУНКЦІОНАЛЬНА ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ІНСТИТУТУ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ

Сичова В.В.

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

Annotation

In the article it is proved that the functions of the institute of political opposition partly coincide with the functions of public administration and have administrative contents. The institute of political opposition can be considered one of informative resources of public administration, the part of state mechanism of the management, the subject of administrative process.

Анотація

У статті доведено, що функції інституту політичної опозиції частково збігаються з функціями державного управління та мають управлінський зміст. Виявлено, що інститут політичної опозиції можна вважати одним з інформаційних ресурсів державного управління, складовою державного механізму управління, суб'єктом управлінського процесу.

Ключові слова

Інститут політичної опозиції, державне управління, функції, функціональна взаємодія.

І. Вступ

Децентралізація влади, демократизація державного управління, виникнення та функціонування інституту політичної опозиції зумовлюють інтерес до проблеми впливу останнього не лише на уряд як уособлення державної влади, а й державне управління як систему та процес. Задля цього видається необхідним розглянути функціональну взаємодію інституту політичної опозиції та державного управління.

Функції інституту політичної опозиції вперше були сформульовані у середині XVIII ст. англійським лордом Г.С. Дж. Болінгброком. Відома тріада – критика, контроль, альтернатива – означала такі дії опозиції: 1) вказівки на помилки й недоліки діяльності уряду; 2) оцінки відповідності дій влади морально-етичним принципам, прийнятим у певному суспільстві, а також проголошеним під час виборів обіцянкам; 3) пропозиції альтернативного вирішення проблем з метою стабілізації системи державного управління [18, с. 352]. Наприкінці XVIII ст. французький просвітитель К.А. Гельвецій, включивши до системи державного управління парламент [3, т. 2, с. 320], по суті приписав йому, у тому числі й опозиції, управлінські функції, не розкриваючи їх змісту. Опозицію він розглядав як засіб підвищення ефективності державного управління [3, т. 1, с. 423; т. 2, с. 456–458]. У другій чверті XIX ст. його земляк, ліберал Ф. Гізо на прикладі Англії доводив, що опозиція (меншість) має засоби для здійснення управлінських функцій [4, с. 342–343, 345, 443, 446]. Відомий англійський філософ Дж. Ст. Мілль особливу увагу приділяв таким функціям опозиції, як контроль та критика, вважаючи парламент і парламентську опозицію засобами залучення всього народу певною мірою до участі в управлінні [10, с. 8–9, 231; 11, с. 74–75, 78, 104, 106].

На думку німецького соціолога М. Вебера, політичний контроль був необхідним для обмеження всевладдя бюрократії. Італійські політологи Г. Моска та В. Парето включали опозицію до політичного/правлячого класу, що по суті означало надання їй функції кадрового ресурсу державного управління.

Із середини XX ст., дивлячись на державне управління як на систему, німецький учений Й. Шумпетер, французи М. Дюверже, Р. Арон наділили парламент, крім законодавчої, ще й управлінською функціями, зокрема, формування та розпуск уряду, формування бюджету [1; 7, с. 657; 17, с. 244]. Оскільки парламент складається як з парламентської більшості, так і з парламентської меншості (опозиції), остання певною мірою залучена до виконання управлінських функцій.

Американський політолог Р. Даль вважав за необхідне обмежувати деякі функції опозиції на центральному рівні, регулюючи умови критики, з метою піднесення ефективності державного управління. Проте на місцевому рівні допускав можливість розширити функції політичної опозиції, залучаючи її до управлінської діяльності, покладаючи на неї відповідальність за управління [5, с. 85–86, 152–156]. Виходячи із переконання теоретика конфліктно-функціонального підходу Р. Дарендорфа про необхідність дискусій із пануівною концепцією, щоб зменшити загрозу зростання ціни помилки державної влади [6, с. 233], функції інституту політичної опозиції (критики та контролю) наповнені управлінським змістом.

Функції політичної опозиції щодо влади певним чином розглядали відомі західні політологи XX ст. О. Киркхаймер, Дж. Лінц, Г. Оберройтер, Дж. Сарторі. Починаючи з другої половини 1990-х рр., українські дослідники (С. Бондар, Н. Вінничук, О. Кукуруз, Л. Маймескулов, М. Михальченко, Н. Нижник, В. Олуйко, І. Павленко, Р. Павленко, Ф. Рудич, С. Рябов, О. Совгиря, Л. Червона, І. Черленяк) тією чи іншою мірою аналізували функції політичної опозиції щодо уряду. Проте дослідники не розкривали глибинного змісту й алгоритму конкретних дій, на підставі яких узагальнюється відома тріада функцій політичної опозиції, що залишило поза увагою вчених функціональну взаємодію інституту політичної опозиції із системою державного управління.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – на основі системного, структурно-функціонального й синергетичного підходів зіставити функції державного управління та функції інституту політичної опозиції, визначити їх збіг і взаємодію.

ІІІ. Результати

Трансформація від традиційного до індустріального суспільства, формування громадянського суспільства привели до збільшення кількості відносно автономних від влади суб'єктів управління, до перетворення суворо вертикальної системи підпорядкування у розгалужену систему управління. Процеси модернізації зумовили зміни структури державного управління, ускладнення управлінських функцій держави. У XIX ст. інститут політичної опозиції починає справляти відчутний вплив на державне управління. Російські дослідники М. Левіна, З. Черніловський зазначали, що з XIX ст. інститут політичної опозиції у Великобританії (раніше, ніж в інших країнах) перетворився на один з основних легальних механізмів управління державою [9, с. 113; 16, с. 258].

За теоріями управління та систем американського політолога Д. Істона, здатність суспільства (як системи) до виживання значною мірою залежить від інформаційного зворотного зв'язку [8, с. 640–642]. Саме таку функцію має виконувати системна політична опозиція, забезпечуючи певний рівень підтримки системи державного управління, тоді як антисистемна призводить до розхитування останньої.

На сучасному етапі наука державного управління становить загальну структуру системи державного управління як сукупність таких елементів (підсистем): а) об'єкта управління; б) інформаційної системи, яка дає змогу отримати відомості про керовані координати (фазові координати) об'єкта управління; в) формувача управління – системи, яка з використанням інформації про стан об'єкта формує управлінські рішення; г) виконавчої системи – системи, яка через механізми управління справляє вплив на об'єкт управління [2, с. 142–148; 13, с. 29].

Виходячи із системного підходу, державне управління можна визначити, як взаємодію (підсистему прямих та зворотних зв'язків) держави – суб'єкта управління (підсистеми, що управляє) та суспільної системи – об'єкта управління (підсистеми компонентів суспільства, що підлягають державному управлінню). Взаємодія суб'єкта та об'єкта управління ґрунтується на русі інформаційних потоків. Для того, щоб уся система управління ефективно функціонувала та розвивалася, необхідно, щоб структура, принципи і методи органів державного управління відповідали об'єктивним закономірностям соціально-економічного розвитку суспільства, своєчасно вирішувалися нагальні потреби керованого суспільства. Задля стабільного розвитку останньому треба мати можливість відкрито й вагомо висловлювати перед державою (її апаратом) свої потреби та інтереси. За умов демократичного режиму цьому сприяє діяльність інституту політичної опозиції. Останній можна розглядати як результат зворотного зв'язку певної дії управлінського впливу

держави (через систему її органів) на суспільну систему за умов демократичного режиму. Системна політична опозиція об'єктивно допомагає органам державного управління усвідомити необхідність змін у характері та змісті інформаційних потоків, які надходять до об'єкта управління у вигляді управлінських впливів.

Якщо процес управління розглядати як сукупність функцій управління, що базуються на збиранні та обробці інформації, потрібної для підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень, то необхідно відрізняти суб'єктні та об'єктні зворотні зв'язки. Об'єктні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття керованими об'єктами управлінських впливів компонентів суб'єкта державного управління, дійсну роль останніх у їх функціонуванні та розвитку [2, с. 147–148]. Інститут політичної опозиції слід вважати складовою інформаційної системи за таким типом зворотних зв'язків, як об'єктні. Відсутність чи неповнота змістовних та правдивих об'єктних зворотних зв'язків не дає змоги визначати раціональність й ефективність організації та діяльності суб'єкта державного управління (його підсистем та окремих компонентів) та виробляти заходи щодо їх підвищення. У такому разі важко представити потреби, інтереси, цілі керованих об'єктів.

В умовах постійно зростаючої кількості об'єктів та суб'єктів управління, динамічності ситуацій прихильниками синергетичного підходу вважається нормальним явищем дії за невизначеності та неповноти інформації, які вимагають від органів влади гнучкості та здатності пристосовуватися. Цікавим видається, що Н. Нижник, В. Олуйко та І. Черленяк наповнили управлінським змістом таку функцію опозиції, як альтернатива. Якщо розглядати проблеми стратегічного державного управління мовою синергетичних образів: русла – підпростору фазового простору та джокера – правила, за яким починає діяти система, – то можна вважати, що швидкість досягнення еволюційних показників руху соціуму залежить від відносин щодо вибору русла між владою та опозицією (примус чи партнерські відносини) [12]. Влада організовує реалізацію проекту русла, а опозиція організаційно забезпечує розробку проекту альтернативного русла. Відсутність опозиції означає відсутність публічно висловленої альтернативної оцінки ефективності політичного керівництва та державного управління, без якої неможлива реальна об'єктивна оцінка цих процесів [12]. Так, оптимальною системою державного управління, на переконання українських фахівців, вважається та, у якій, зокрема, забезпечено існування резерву альтернативних русел в організаційному і кадровому відношенні (читай, опозиції. – *В.С.*) [12]. Отже, синергетичний підхід дає змогу зрозуміти необхідність включення інституту політичної опозиції в систему прийняття управлінських рішень.

Виходячи зі структурно-функціонального підходу та визначаючи структуру як загалом стабільні відносини елементів системи, можна вважати, що інститут політичної опозиції виконує функцію інтеграції до системи державного управління ціннісних орієнтацій певних учасників соціальної системи з метою стабілізації останньої.

Разом з тим інститут політичної опозиції є складовою не лише інформаційної системи державного управління. Виходячи із системності державного управління, визнаючи значення горизонтальних організаційних зв'язків між усіма державними органами, можна з упевненістю стверджувати, що системна, конструктивна політична опозиція у парламенті, представницьких органах влади є складовою механізму державного управління в демократичних державах. Політична відповідальність, об'єктивне включення в управлінський процес інституту політичної опозиції надають функціям останнього управлінського характеру. У такому разі функції державного управління та інституту політичної опозиції мають частковий збіг, який і належить з'ясувати.

Ретельний аналіз і зіставлення основних функцій державного управління (прогнозування, планування, організація, мотивація, контроль) та основних функцій політичної опозиції (критика, контроль, альтернатива) дали змогу визначити певний збіг деяких із них. Виконання таких функцій державного управління, як прогнозування та планування, передбачає збір й опрацювання релевантної інформації; комплексне оцінювання здійснення соціальних процесів чи стану керованих об'єктів; з'ясування суперечностей; формулювання проблем; виявлення тенденцій розвитку; визначення пріоритетів; моделювання плину соціальних процесів чи бажаного стану об'єктів управління; вибір взаємопідтримувальних перспективних цілей; складання прогнозів; конкретизацію цілей за кількісними та якісними характеристиками; стратегічне планування; передбачення можливостей виникнення внутрішніх і зовнішніх небезпек; встановлення ймовірності появи додаткових можливостей; вибір критеріїв оцінювання альтернативних варіантів; розроблення проектів програм, планів, комплексу заходів; визначення необхідного ресурсного забезпечення; вибір найкращого чи визначення оптимального варіанта; оцінку відповідності реально отриманих результатів встановленим цілям [14, с. 58–59].

Політична опозиція для реалізації такої функції, як конструктивна критика дій уряду, має також виконувати вищеназвані завдання. На відміну від органів державного управління, вона розробляє та пропонує

альтернативні програми та проекти, тоді як функції державного управління включають, крім розроблення та зіставлення альтернативних проектів програм, планів, ухвалення та реалізацію оптимальних із них.

Функція альтернативи інституту політичної опозиції також включає дії, що частково збігаються з такою функцією державного управління, як організація: вироблення організаційного механізму раціоналізації взаємозв'язків між підсистемами та елементами державного управління; створення ефективної мережі комунікаційних потоків; відстеження дотримання встановлених строків реалізації державно-управлінських рішень; організація своєчасного та якісного зворотного зв'язку у суб'єктно-об'єктних відносинах; здійснення постійного моніторингу за ходом організаційних перетворень.

Збіг мотиваційної функції державного управління з такими функціями політичної опозиції, як критика та контроль, відбувається за такими напрямами: орієнтація на взаємоузгодження та задоволення особистих, колективних і загальнодержавних інтересів; визначення матеріальних, соціальних і духовних потреб виконавців програм, планів, управлінських рішень тощо (зокрема, боротьба з корупцією); моніторинг послідовного зростання потреб; вибір дієвих методів задоволення потреб; спрямованість мотиваційних регуляторів на досягнення більш ефективного виконання службових обов'язків; формування мотиваційних систем із застосуванням змістовних і процесуальних теорій мотивації; додержання принципу справедливості; створення умов отримання посадовими особами та спеціалістами задоволення від своєї роботи.

Функція контролю передбачає як від органів державного управління, так і від політичної опозиції виконання таких дій:

– розроблення стандартів і критеріїв для проведення контролю;
– орієнтація на конкретні кінцеві результати діяльності підконтрольних об'єктів;
– забезпечення відповідності контрольних заходів конкретній сфері діяльності установ;
– вибір допустимих діапазонів відхилень від встановлених параметрів контролю – норм, нормативів, стандартів, планових завдань;
– виявлення масштабів реальних відхилень від встановлених параметрів;
– порівняння фактичних відхилень з обраним допустимим їх діапазоном;
– вироблення/пропозиції (в разі необхідності) коригувальних дій (усунення причин відхилень чи зміни стандартів);
– доведення результатів контролю і прийнятого рішення до відома громадських або правоохоронних органів, інших зацікавлених осіб.

Інститут політичної опозиції контролює виконання головних функцій державного управління: політико-адміністративних, економічних, соціальних, культурно-освітніх. Водночас здійснення політико-адміністративних функцій державного управління збігається з функціями інституту політичної опозиції у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина; створенні політичних партій; формуванні громадсько-правової відповідальності. Збіг економічних функцій державного управління та інституту політичної опозиції відбувається стосовно розробки державних програм соціально-економічного, науково-технічного розвитку; впливу на формування бюджету (країни, регіону) та контролю його виконання; внесення пропозицій щодо формування грошової політики та регулювання обігу. Соціальні функції як державного управління, так і інституту політичної опозиції збігаються у питаннях розробки державних програм розвитку соціальної сфери; формування заходів щодо забезпечення охорони здоров'я та гігієни населення; формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення; регулювання відносин у сім'ї, охорона дитинства, материнства, батьківства; забезпечення прав корінних народів та соціальних меншин. Збіг культурно-освітніх функцій державного управління та інституту політичної опозиції простежується в розробці державних програм розвитку загальної, технічної, гуманітарної освіти; поширенні інформації неполітичної спрямованості; створенні умов для розвитку мистецтва та культури; забезпеченні можливостей щодо організації відпочинку та проведення спортивних змагань. Найбільше можливостей інститут політичної опозиції має на регіональному рівні стосовно виконання своїх соціальних і культурно-освітніх функцій.

Інститут політичної опозиції виконує й такі функції, які належать до розряду допоміжних функцій державного управління, – формування пропозицій щодо дохідної та витратної частин бюджету; підготовка бюджетних рішень; розробка процедур підвищення якості бюджетного процесу. Інституту політичної опозиції і державному управлінню притаманна функція юридичного забезпечення: запобігання порушенням вимог законності в роботі органів влади; недопущення проявів бюрократизму та корупції в діяльності владних структур; правове регулювання відносин між гілками влади. Обидва інститути одержують і зіставляють інформацію з різних джерел; забезпечують прозорість у діяльності органів влади; створюють канали постійного обміну інформацією з громадськими організаціями, громадянами.

Паралельне виконання власних функцій примушує інститут політичної опозиції та державне управління застосовувати різні форми

та механізми конструктивної взаємодії. Наприклад, з одного боку, це законопроекти, депутатські запити, питання до уряду, слідчі парламентські комісії, дебати, слухання, тіньовий кабінет тощо, а з іншого – нормативно-правові форми управлінської діяльності (створення відповідної законодавчо-правової бази), форми позаапаратної організаційної діяльності: наради, семінари, засідання, анкетування громадян, створення дорадчих органів тощо.

Адміністративна реформа, яка проводиться в Україні, сприяє впровадженню нової моделі державного управління. Мета останньої полягає в переході органів державного управління від здійснення функцій контролю, нагляду і примусу до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню [14, с. 243–244]. На сучасному етапі світовою тенденцією розвитку державного управління стає децентралізація функцій і повноважень органів держави з одночасним посиленням контролю зверху (по вертикалі) і знизу (від суспільства) за їх належною реалізацією. Відбуваються зміни управлінських функцій у бік лібералізації контролю, доповнення контролем зі сторони [15, с. 10]. Саме збільшення ролі інституту політичної опозиції у суспільному житті та часткове перебирання ним функції контролю сприяє переходу державного управління від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на результати; від закритої системи виробления управлінських рішень до публічності, прозорості, відкритості державного управління, узгодження із суспільною думкою.

В умовах диспаритету (співіснуванням представників партій, що конкурують, у центральних і регіональних державних органах) певна політична сила, яка уособлює в парламенті політичну опозицію, здійснює на регіональному/місцевому рівні управлінські функції. По суті, це призводить до тенденції, яку визначав професор Ю. Сурмін як втрату суб'єктом державного управління одноосібної влади в управлінні, перетворення його на часткового суб'єкта сукупного суб'єкта державно-управлінської діяльності [15, с. 7]. Трансформація функцій інституту політичної опозиції приводить до встановлення суб'єкт-суб'єктних управлінських відносин між ними.

IV. Висновки

Отже, на підставі вищевикладеного можна вважати інститут політичної опозиції результатом об'єктного зворотного зв'язку на управлінські впливи держави, одним з інформаційних ресурсів державного управління. Аналіз функціональної взаємодії державного управління та інституту політичної опозиції доводить наявність значних збігів у виконанні ними власних функцій. Збільшення функцій інституту політичної опозиції, збагачення їх управлінським змістом дасть змогу вважати інститут політичної опозиції складовою державного механізму управління, суб'єктом управлінського процесу, засобом зміни управлінської парадигми із суб'єкт-об'єктної на суб'єкт-суб'єктну.

Література

1. Арон Р. Демократия и тоталитаризм [Электронный ресурс] / Р. Арон. – М., 1993. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Aron/.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.
3. Гельвеций К.А. Сочинения : в 2 т. / К.А. Гельвеций ; [сост. и отв. ред. Х.Н. Момджян]. – М. : Мысль, 1973. – Т. 1. – 578 с.; 1974. – Т. 2. – 687 с.
4. Гизо Ф. О средствах управления и оппозиции в современной Франции / Ф. Гизо // Классический французский либерализм : сборник / [пер. с фр. М.М. Федоровой]. – М. : РОССПЭН, 2000. – С. 263–506.
5. Даль Р.А. Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція / Р.А. Даль ; [пер. з англ. О.Д. Білогорського]. – Х. : Каравела, 2002. – 216 с.
6. Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы : пер. с нем. / Р. Дарендорф. – М. : Российская политическая энциклопедия, 2002. – 288 с.
7. Дюверже М. Политические институты и конституционное право / М. Дюверже // Антология мировой политической мысли : в 5 т. / Нац. общест.-науч. фонд, Акад. полит. науки ; [рук. проекта Г.Ю. Семигин и др. ; ред.-науч. совет: пред. совета Г.Ю. Семигин и др.]. – М. : Мысль, 1997. – Т. 2 : Зарубежная политическая мысль. XX в. – С. 644–661.
8. Истон Д. Категории системного анализа политики права / Д. Истон // Антология мировой политической мысли : в 5 т. / Нац. общест.-науч. фонд, Акад. полит. науки ; [рук. проекта Г.Ю. Семигин и др. ; ред.-науч. совет: пред. совета Г.Ю. Семигин и др.]. – М. : Мысль, 1997. – Т. 2 : Зарубежная политическая мысль. XX в. – С. 630–642.
9. Левина М.Н. Парламентское право Великобритании XVII – нач. XIX в. / М.Н. Левина. – М. : Зерцало, 2000. – 170 с.
10. Милль Дж. Ст. 16 О свободе / Дж. Миль ; [пер. с англ. М.И. Ловцовой]. – СПб. : Изд-во В.И. Губинского, 1901. – 236 с.
11. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении / Дж. Ст. Милль. – СПб. ; Нью-Йорк : Чалидзе, 1863. – 263 с.
12. Нижник Н. Синергетичні основи оптимізації державного управління [Електронний ресурс] / Н. Нижник, І. Черленяк,

В. Олуйко. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/document/42206;jsessionid=BC8584FDFAD6A968272FDF359CE42512;/4_2003_nuzhnuk.doc.
13. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, О.А. Машков / [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
14. Одінцова Г.С. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова. – К. : Професіонал, 2008. – 288 с.
15. Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 5–14.
16. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права / З.М. Черниловский. – М. : Юрист, 1999. – 576 с
17. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер ; [пер. с англ. В.С. Автономова]. – М. : Экономика, 1995. – 540 с.
18. Nohlen D. Worterbuch Staat und Politik / D. Nohlen. – Bonn, 1991. – P. 301–428.

УДК 351.88

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Скрябіна Д.С.
аспірант Класичного приватного університету

Annotation
The institutional grounds of Ukrainian foreign-economic activity public regulation are researched and the ways of their reforming are offered. The bodies of Ukrainian foreign-economic activity public regulation and their authority are considered. The key targets/tasks of transformational period are defined and the analysis of foreign-economic activity of Ukraine is carried out.

Анотація
Досліджено інституціональні засади державного регулювання ЗЕД України та запропоновано шляхи їх реформування. Розглянуто органи державного регулювання ЗЕД України та їх компетенції. Визначено основні завдання трансформаційного періоду та здійснено аналіз ЗЕД України.

Ключові слова
Державне регулювання, інституціональні засади, зовнішньоекономічна діяльність, інститут, трансформація, реформування.

I. Вступ

Принципова структура інститутів, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність у різних країнах світу, має деякі спільні риси. У кожній країні в регулюванні ЗЕД бере участь, у першу чергу, вищий законодавчий орган: у США – це Конгрес, у Франції – Національні збори, в Японії – Парламент, в Україні таким органом є Верховна Рада.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити інституціональні засади державного регулювання ЗЕД України та запропонувати шляхи їх реформування.

III. Результати

Для виконання функцій, пов'язаних із регулюванням зовнішньоекономічної діяльності, в кожній країні створюється відповідна система державних органів, чітко визначаються їх завдання, функції та повноваження; держава здійснює економічну політику, яка полягає в забезпеченні країни суспільними благами, підтримці досконалої конкуренції та боротьбі з монополізмом. Органи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України зображено на рис. 1.

Рис. 1. Органи державного регулювання ЗЕД України

Найвищим органом, що здійснює державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, є Верховна Рада України. До компетенції Верховної Ради України належать:

– прийняття, зміна та скасування законів, що стосуються зовнішньоекономічної діяльності;
– затвердження головних напрямів зовнішньоекономічної політики України;
– розгляд, затвердження та зміна структури органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
– укладання міжнародних договорів України відповідно до Законів України про міжнародні договори України та приведення чинного законодавства України у відповідність з правилами, встановленими цими договорами;
– затвердження нормативів обов'язкового розподілу валютної виручки між державою та місцевими радами народних депутатів України, ставок та умов оподаткування, митного тарифу, митних зборів та митних процедур України при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності.

Кабінет Міністрів України:

– вживає заходів щодо здійснення зовнішньоекономічної політики України відповідно до Законів України;
– координує діяльність міністерств, державних комітетів та відомств України з регулювання зовнішньоекономічної діяльності, роботу торговельних представництв України в іноземних державах;
– ухвалює нормативні акти управління з питань зовнішньоекономічної діяльності у випадках, передбачених Законами України;
– проводить переговори й укладає міжурядові договори України з питань зовнішньоекономічної діяльності у випадках, передбачених Законами України про міжнародні договори України, забезпечує виконання міжнародних договорів України з питань зовнішньоекономічної діяльності всіма державними органами управління, підпорядкованими Кабінету Міністрів України, та залучає до їх виконання інших суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на договірних засадах;
– відповідно до своєї компетенції, визначеної Законами України, вносить на розгляд Верховної Ради України пропозиції про систему міністерств, державних комітетів і відомств – органів оперативного державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, повноваження яких не можуть бути вищими за повноваження Кабінету Міністрів України, які він має згідно із Законами України;
– забезпечує складання платіжного балансу, зведеного валютного плану України;
– відповідно до своєї компетенції має право зменшувати та скасовувати тимчасову надбавку до діючих ставок ввізного мита на деякі товари згідно з процедурою, визначеною міжнародними угодами України;
– здійснює заходи щодо забезпечення раціонального використання коштів Державного валютного фонду України;
– забезпечує виконання рішень Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй з питань зовнішньоекономічної діяльності.

Національний банк України:

– здійснює зберігання і використання золотовалютного резерву України та інших державних коштовностей, які забезпечують платоспроможність України;
– представляє інтереси України у відносинах з центральними банками інших держав, міжнародними банками та іншими фінансово-кредитними установами та укладає відповідні міжбанківські угоди;
– регулює курс національної валюти України щодо грошових одиниць інших держав;
– здійснює облік і розрахунки за наданими й одержаними державними кредитами і позиками, провадить операції з централізованими валютними ресурсами, які виділяються з Державного валютного фонду України у розпорядження Національного банку України;

– виступає гарантом кредитів, що надаються суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності іноземними банками, фінансовими та іншими міжнародними організаціями під заставу Державного валютного фонду та іншого державного майна України;
– здійснює інші функції відповідно до Закону України "Про банки і банківську діяльність" та інших законів України. Національний банк України може делегувати виконання покладених на нього функцій банку для зовнішньоекономічної діяльності України.

Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики:

а) забезпечує проведення єдиної зовнішньоекономічної політики при здійсненні суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності виходу на зовнішній ринок, координацію їх зовнішньоекономічної діяльності, у тому числі відповідно до міжнародних договорів України;

б) здійснює контроль за додержанням всіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності чинних законів України та умов міжнародних договорів України;

в) проводить антидемпінгові, антисубсидиційні та спеціальні розслідування в порядку, визначеному законами України;

г) виконує інші функції відповідно до Законів України і Положення про центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики.

Державна митна служба України здійснює митний контроль в Україні згідно з чинними законами України.

Антимонопольний комітет України здійснює контроль за додержанням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності законодавства про захист економічної конкуренції.

Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі:
– здійснює оперативне державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні відповідно до законодавства України;
– приймає рішення про порушення і проведення антидемпінгових, антисубсидиційних або спеціальних розслідувань та застосування, відповідно, антидемпінгових, компенсаційних або спеціальних заходів.

До органів місцевого управління зовнішньоекономічною діяльністю належать:
– місцеві ради народних депутатів України та їх виконавчі і розпорядчі органи;
– територіальні підрозділи (відділення) органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України.

Компетенція органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів визначається Законами України "Про зовнішньоекономічну діяльність" і "Про місцеве самоврядування в Україні". Нормативні акти органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів стосовно регулювання зовнішньоекономічної діяльності приймаються тільки у випадках, прямо передбачених Законами України. Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи діють як суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності лише через створені ними зовнішньоекономічні комерційні організації, які мають статус юридичної особи України. Органи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України можуть створювати свої територіальні підрозділи (відділення), якщо це випливає з їх компетенції, яка визначається Законами України та положеннями про ці органи. Зазначені органи територіального регулювання зовнішньоекономічної діяльності створюються за погодженням з відповідними місцевими радами народних депутатів України та в межах загального ліміту бюджетних коштів, що виділяються на утримання відповідних органів державного регулювання України. Дії зазначених підрозділів (відділень) не повинні суперечити нормативним актам місцевих рад народних депутатів України, за винятком випадків, коли такі дії передбачені або випливають із Законів України [6].

Дослідження інституціональних засад державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України включає традиції, правила, закони, норми, а також організації та установи, які забезпечують їх виконання. Представники інституціонального напряму Т. Веблен, У. Мітчел, В. Ніл, Д. Фостер дали найбільш повне визначення інститутів як норм і правил поведінки в суспільстві. Так, Т. Веблен зазначав, що інститут, з одного боку є традиційним способом реагування на стимули, які створюються з певних обставин, з іншого – особливі способи існування суспільства, які утворюють особливу систему суспільних відносин [1, с. 200–204].

Демократизація українського суспільства висуває сьогодні нові вимоги до інституціональних засад регулювання ЗЕД, стилю та методів цієї діяльності, головним елементом якої є демократичні рішення, прийняття яких задовольнятиме інтереси суспільства. Як зазначається у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр.", повсюдно переосмислюються роль і місце держави в здійсненні трансформаційних процесів [4]. Діяльність владних структур, які проводять регулювання ЗЕД, має передбачати, перш за все, узгоджену групову роботу та використання ефективних засобів, які полегшуватимуть докладання колективних зусиль щодо покращення результатів діяльності суб'єктів ринку. Ключовими чинниками реформування інституціональних засад регулювання ЗЕД в Україні є

створення функціонально повноважних інститутів, які стануть пріоритетними в реалізації державної політики щодо збільшення експортного потенціалу інвестиційної діяльності.

Предметом нашого дослідження нових інституціональних засад є вивчення різних структур, які регулюють ЗЕД в Україні, до елементів яких слід віднести: організації, інститути, інституційні структури суспільства. Цей напрям базується на "старому" інституціалізмі, за умови його оновлення і включення в нього теорій постіндустріального суспільства, конвергенції, постсоціалістичного суспільства, економіки глобальних проблем і економіки узгодження. Трактування поняття інституту розширено представниками нового інституціонального напряму шляхом включення в нього формальних і неформальних правил. Залежно від характеру визначення таких правил можуть відбутися якісні зміни в цій системі. Зокрема, Д. Норд визначив інститут як сукупність створених людиною обмежень, які структурують політичні, економічні та соціальні взаємодії [5].

Можна зазначити, що вибір структури управління ЗЕД залежить від селекції одержаних умінь, навичок, знань. Ефективне функціонування цілісних інституціональних засад можна досягти шляхом забезпечення правових гарантій суб'єктам, які здійснюють ЗЕД. Отже, інститути – це набір правил, за допомогою яких певним чином можна встановити взаємовідносини в суспільстві.

У зв'язку з нестабільною політичною ситуацією в Україні наше завдання – дослідити процес інституціонально-ринкової трансформації і її вплив на якість змін ЗЕД, які спричинені розвитком ринкових відносин, ввезенням нових технологій. Інституціональні процеси розглядатимемо у площині розвитку зовнішньоекономічної діяльності України.

Сучасний напрям інституціалізму побудований на концепції нової інституціональної, неоінституціональної та еволюційної економіки. Економічний розвиток більшості країн свідчить, що вирішальне значення сьогодні належить інститутам і організаціям. Інститути виконують функції забезпечення контролю та вдосконалення економічних відносин у трансформаційній системі.

Проблеми є, і вони, перш за все, пов'язані не тільки із перерозподілом ролі тих чи інших інститутів у суспільстві, а й з трансформацією діючих інститутів, створенням нових. Недоліки ринкових механізмів, недотримання історичних традицій, які визначають правила і норми поведінки суб'єктів ринку, знижують можливості успішного розвитку ЗЕД.

Варто зазначити, що інститути об'єднують у собі сукупність формальних і неформальних правил поведінки, які визначають відносини між економічними партнерами, а також організаціями. Інститути розглядаються як внутрішні обмеження економічної поведінки суб'єкта, діяльність якого пов'язана з функціонуванням економічної системи. Інституціональна економіка вивчає механізми індивідуального вибору економічних суб'єктів, методи роботи яких могли б використовуватись у цьому механізмі. Вважаємо, що здійснення ЗЕД має базуватися не на просто існуванні інститутів, а на їх міцності, довірі до них, дотриманні ними законності, які є визначальними чинниками.

Разом з тим невизначеність економічних інститутів знижує мотивацію економічної діяльності суб'єктів ринку. Визначаючи мотивацію економічної діяльності, Д. Норт писав: "Країни третього світу бідні тому, що існують інституціональні обмеження у формах виплат за політичну й економічну діяльність та не стимулюють виробничу діяльність" [8, с. 110].

Розвиток ринкової інституціональної системи в Україні пов'язуємо з модифікацією існуючих інститутів, перерозподілом функцій між ними, створенням нових видів організацій. Попередня система інститутів обмежувала можливості ефективної роботи підприємств і часто призводила до прийняття непопулярних рішень щодо ЗЕД. Американські вчені Е. Норберг і В. Даффі висунули теорію прийняття рішень, згідно з якою, економічна система визначається як суспільно визнаний механізм, завдяки роботі якого приймаються рішення у процесі виробництва, споживання і розподілу ресурсів [7].

Отже, ринкова система визначає економічні відносини, механізми ринку, інститути ринку та його інфраструктуру, інституційний зміст ринку. Спираючись на інституціональні підходи, розглянемо результати зовнішньоекономічної діяльності України за 2009 р. Так, обсяг експорту товарів та послуг України за 2009 р. становив 49,2 млрд дол. США, порівняно з 2008 р. це 62,5%, імпорт – 50,6 млрд дол. США, або 55,0% від обсягу імпорту у 2008 р. Від'ємне сальдо зовнішньоторговельного балансу країни становило 1,4 млрд дол. США (за 2008 р. – 13,3 млрд дол. США).

Зовнішньоторговельні операції товарами Україна здійснювала з партнерами з 213 країн світу. До країн СНД експортовано 33,9% усіх товарів, до країн ЄС – 23,9%. Російська Федерація залишається найбільшим торговельним партнером України – 21,4% експортних та 29,1% імпортних поставок.

Серед головних торговельних партнерів у 2009 р. порівняно з 2008 р. зросли експортні поставки до Китаю – у 2,6 раза за рахунок збільшення поставок чорних металів, руд, шлаків і золи; Індії – на 14,6% за рахунок поставок жирів і олій тваринного або рослинного походження та чорних металів. Зменшився обсяг експорту до Італії і становив 42,2% від рівня 2008 р., Туреччини – 45,9%, Російської Федерації – 54%, Білорусі – 59,8%, Німеччини – 62,9%, Казахстану – 77,4% [3].

Одним із яскравих прикладів, які характеризують періодичну політичну нестабільність у державі, є те, що з 1 березня 2010 р. Україна призупинила комерційний експорт електроенергії "Бурштинського енергоострова" в Румунію, Угорщину, Словакію: основна причина – дефіцит вугілля [2, с. 10]. Крім того, відкриті кордони неякісному імпорту і контрабанді продуктів харчування. У 2009 р. до України завезено: 430 тис. т м'яса та субпродуктів (з них 46 тис. т сала) на суму 570 млн дол. США; 46 тис. т молокопродуктів на 112 млн дол. США.

Дефіцит цукру в країні становить 500 тис. т. Очевидно, що імпортоорієнтована зовнішня урядова політика у 2009 р. призвела до таких невтішних наслідків [2, с. 12]. Зокрема, державний гарантований борг за 2007–2008 рр. зріс у 5,2 раза – з 17,5 млрд грн станом на 01.01.2008 р. до 89,9 млрд грн. станом на 01.01.2010 р. (рис. 2). Ці дані свідчать про грубі порушення Конституції України, Бюджетного кодексу й інших законів [2, с. 34].

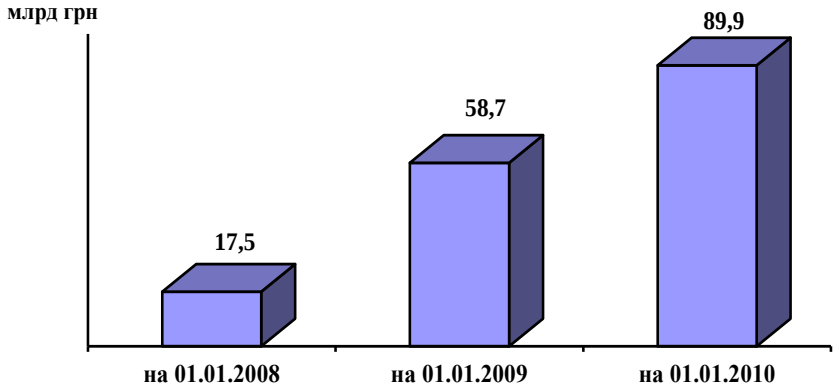

Рис. 2. Державний гарантований борг за 2007–2009 рр.

Таким чином, нестабільна політична ситуація в Україні в попередні роки призвела до того, що процеси трансформації економічної системи в ринкову економіку помітно уповільнилися внаслідок відсутності реального прогресу в інституціональних перетвореннях.

Вважаємо, що основні завдання трансформаційного періоду мають включати і забезпечення правової визначеності, додержання умов договорів, контрактів, виконання основних функцій судової системи, створення економічного стимулювання виробництва продукції та виробничого процесу, у тому числі технологічне стимулювання інновацій у виробництво.

Англійський учений Дж. Норт подає інституціональну систему регулювання ЗЕД у вигляді ієрархічної структури, у якій конституційний порядок створює найвищий рівень порядку, інституційні форми, організованість (рис. 3).

У випадку незбалансованості сигналів на одному із вказаних рівнів відбувається порушення в роботі інститутів. У нашому випадку негативний ефект наявний тому, що існували суперечності у використанні альтернативних принципів конституційної реформи (2004 р.), правового і політичного впливу окремих політичних груп на регулювання ЗЕД. Виходячи із викладеного, вважаємо, що настав час для проведення трансформаційних перетворень, які забезпечать створення ефективних механізмів регулювання ЗЕД в Україні.

Основними інституціональними засадами (формами) є держава і ринок. Держава виконує функції консолідації рівноспрямованих інтересів економічних суб'єктів та суспільства в цілому. Ринок – це організаційна структура, яка забезпечує дотримання і виконання певних правових норм і правил суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Відсутність правової визначеності, стабільності в суспільстві створює перешкоди щодо ефективного функціонування інститутів, які пов'язані з регулюванням ЗЕД.

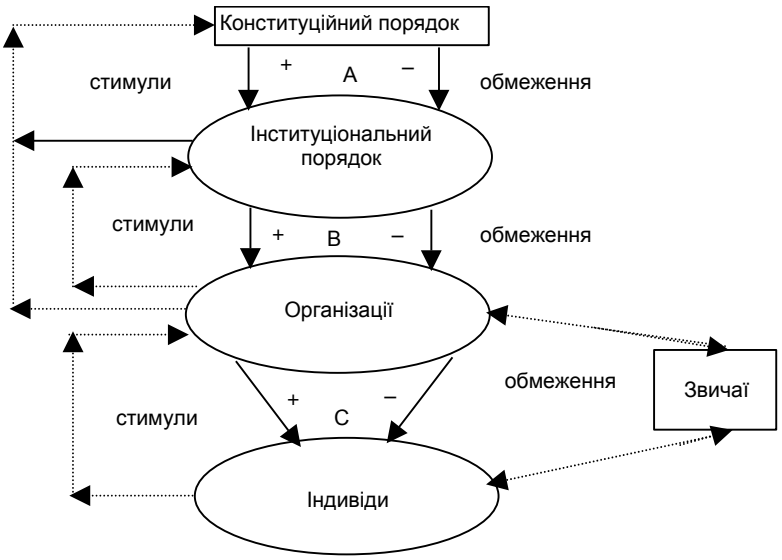

Рис. 3. Структура інституціональної системи Дж. Норта [8]

Ринкова економіка може ефективно розвиватися на базі створення інституціональних внутрішніх ресурсів, які забезпечать раціональну поведінку суб'єктів ринку без будь-яких змін інституціональної системи. Результати дослідження свідчать про позитивні зміни в інвестиційній діяльності суб'єктів ринку України. Зокрема, загальний обсяг прямих іноземних інвестицій, які надійшли в Україну станом на 01.01.2010 р., становив 40,0 млрд дол. США, що на 12,4% більше за обсяги інвестицій станом на 01.01.2009 р. та у розрахунку на одну особу дорівнює 872,6 дол. США. У цілому приріст сукупного обсягу іноземного капіталу в економіку країни з урахуванням його переоцінки, втрат і курсової різниці за 2010 р. був 4,4 млрд дол. США, що становить лише 72,6% від рівня попереднього року.

Інвестиції надійшли зі 125 країн світу. Майже половина загального обсягу інвестицій належить інвесторам трьох країн: Кіпру – 21,5%, Німеччини – 16,5% та Нідерландів – 10,0%. У десятку найбільших інвесторів української економіки також входить Російська Федерація, Австрія, Сполучене Королівство, Франція, Сполучені Штати Америки, Віргінські, Британські острови та Швеція.

Виходячи із законів ринку, найбільші обсяги іноземних інвестицій зосереджені на підприємствах промисловості – 22,5% загального обсягу прямих інвестицій в Україну. У фінансових установах акумульовано 22,4% обсягу прямих інвестицій, ще 10,6% – у підприємствах торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів і предметів особистого вжитку, а також 10,2% – в організаціях, що здійснюють операції з нерухомим майном, оренду, інжиніринг та надання послуг підприємцям [3]. Проведення державними органами влади протекціоністської політики щодо вітчизняних виробників дає певні позитивні результати щодо залучення прямих іноземних інвестицій.

IV. Висновки

Вважаємо, що активізація діяльності нового уряду України у 2010 р. у напрямі прискорення приватизації стратегічно важливих об'єктів сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості країни. Прозорий характер відносин приватизації і дозвіл на участь у ній іноземних інвесторів створить основу для прискорення процесів реструктуризації промисловості та забезпечить збільшення припливу іноземного капіталу в економіку України.

Формування інституціональної інфраструктури в Україні на базі удосконаленої законодавчої, нормативно-правової бази забезпечить економічні можливості вітчизняних суб'єктів, які здійснюють ЗЕД. Усунення суперечностей між інституціональною системою, що функціонує, і структурою економіки, що пов'язано із трансформаційними змінами інститутів, забезпечить ефективне формування та організацію ринкових відносин у процесі здійснення зовнішньоекономічної діяльності.

Підбиваючи підсумки становлення України за 19 років трансформаційних змін в умовах глобалізації і трансформаційної ролі регулювання зовнішньоекономічної діяльності, варто зазначити, що актуальність проблеми підвищується, вимагає радикальних змін інфраструктури ринкової економіки та раціонального регулювання ЗЕД на основі використання світового досвіду.

Реальне реформування інституціональних засад державного регулювання ЗЕД України може забезпечити набуття повноправного членства у Європейському Союзі. Європейський вибір нашої держави зумовлений усвідомленням необхідності інтеграції до ЄС як важливого чинника державної незалежності України, безпеки політичної стабільності, економічного та соціального розвитку. Посилення інтеграційних процесів,

вирішення завдань ширшого входження України у світовий економічний простір, освоєння нових зовнішніх ринків збуту вітчизняної продукції, активний захист інтересів виробників дасть Україні змогу посісти гідне місце у світовому поділі праці, міжнародній торгівлі, сприятиме реалізації її потенціалу.

Література

1. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Верлен ; [пер. с англ. С.Г. Сорокиной]. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.
2. Выступление народного депутата Украины Н.Я. Азарова на пленарном заседании Верховной Рады Украины по вопросу “Об ответственности Кабинета Министров Украины” [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.partyofregions.org.ua/files/----------.03.03-59bba.pdf.
3. Економіка України за січень 2010 року // Урядовий кур’єр. – 2010. – № 39. – С. 7.
4. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки : Послання Президента України до Верховної Ради України від 30 квітня 2002 р. // Урядовий кур’єр. – 2002. – 4 червня. – С. 10.
5. Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа / Д. Норт // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 6–17.
6. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 29. – Ст. 377. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgibin/laws/main.cgi?nreg=95912&test=xYpUK4LxOzfkQ.
7. Neuberger E. Comparative economic systems: a decision-making approach / E. Neuberger, W. Duffy. – Boston : Allyn and Bacon, 1976. – 327 p.
8. North D. Institutions. Institutional change and economic performance / D. North. – Cambridge; New York : Cambridge University Press, 1990. – 164 p.

УДК 35.071

НОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

Соловйов В.М.

кандидат наук з державного управління
головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України

Annotation

In the article the New Public Management’s essence and genesis have been revealed, key reforms strategies and managerialisation trends in the UK’s public administration have been analysed and generalized.

Анотація

У статті розкрито сутність і генезу нового державного менеджменту, проаналізовано й узагальнено основні стратегії реформ і напрями менеджеризації державного управління у Великій Британії.

Ключові слова

Новий державний менеджмент, менеджеризація, державне управління, реформи державного управління у Великій Британії.

І. Вступ

Як свідчить світова практика, тенденція в напрямі реформування державного управління з метою підвищення його ефективності і дієздатності значно активізується в сучасних умовах суспільного розвитку. У багатьох країнах світу модель традиційного державного управління у XX ст. зазнала змін і трансформувалася у нову парадигму – менеджеризм, або новий державний менеджмент (далі – НДМ) [12, с. 6], яка стала продовженням попередньої тенденції переосмислення державно-управлінської діяльності, відомої з 1960–1970-х рр. під назвою “державний менеджмент” [5, с. 2].

Проблема, що досліджується в цій статті, пов’язана з важливим практичним завданням – визначенням стратегічних напрямів реформування вітчизняної системи державного управління, створенням ефективної і дієздатної виконавчої влади. Означена проблематика також становить важливе наукове завдання – розроблення теоретико-методологічних засад сучасних парадигм державного управління з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

Питання теорії, практики й актуальні проблеми системи державного управління в Україні досліджувалися вітчизняними вченими, такими як В. Авер’янов, І. Бураковський, З. Варналій, І. Грицяк, О. Копиленко, Б. Кравченко, Н. Нижник, В. Олуйко, В. Токовенко, В. Шамрай та інші. Особливості реформування державного управління в Україні в контексті європейської інтеграції вивчали такі науковці, як: В. Бакуменко, В. Воротін, С. Дубенко, В. Князєв, Г. Немиря, І. Рад-

зієвський, І. Розпутенко, Г. Ситник, Ю. Сурмін, А. Чемерис та ін.

Втім, у працях зазначених вище вчених практично не висвітлюються або розглядаються побіжно аспекти нового державного менеджменту як сучасної парадигми реформування державного управління. Ґрунтовні дослідження цих аспектів можна віднайти у працях таких зарубіжних науковців і дослідників, як Л. Брінгенберг, М. Бівер, Д. Вальдо, Дж. Грінвуд, Г. Джордано, К. Поллітт і Ш. Харрісон, М. Моран, Д. Озборн, Р. Пайпер, Р. Роудс, П. Флетчер, Н. Флін, О. Хагс, С. Хортон та ін.

Незважаючи на наявність значного масиву наукових напрацювань, у сфері державного управління наразі нерозкритим залишається питання науково-теоретичного обґрунтування концепції нового державного менеджменту. Зокрема, такі її аспекти, як: специфіка тлумачення цього терміна західними дослідниками, сутність і передумови його виникнення, а також основні стратегії і напрями реформ НДМ на прикладі Великобританії як однієї з країн, у яких було започатковано парадигму НДМ.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – науково-теоретичне обґрунтування концепції нового державного менеджменту як напряму реформування державного управління у Великій Британії. Для досягнення мети дослідження поставлено такі завдання: 1) розглянути специфіку тлумачення зарубіжними вченими терміна "державне управління"; 2) розкрити історичні передумови виникнення та сутність концепції нового державного менеджменту у Великій Британії.

ІІІ. Результати

Реформи менеджеризму, які були спрямовані на підвищення ефективності системи державного управління і бережливе використання державних коштів шляхом створення "невеликого за розмірами і конкурентоспроможного державного сектора, підвищення якості надання державних послуг населенню та швидкості реагування держави на задоволення потреб громадян", широко впроваджено в США, Великобританії, Канаді, Австралії та Новій Зеландії [13, с. 9].

Спочатку розглянемо особливості тлумачення зарубіжними вченими поняття "державне управління". У вітчизняній галузі науки державного управління як дефініція "новий державний менеджмент", так і її співвідношення, взаємозв'язок із категорією "державне управління" залишається недостатньо дослідженими. У цілому можна стверджувати, що наразі в колах західних науковців не існує однозначного і загальновизнаного визначення цього терміна. Актуальною і на сьогодні залишається фраза з опублікованої ще у 1955 р. західним дослідником Д. Валдо праці [17, с. 2] про те, що "…всі визначення державного управління одним реченням чи параграфом скоріше уподібнюються до інтелектуального безглуздя, ніж до обізнаності". Здійснивши ґрунтовний аналіз цього терміна, професор з університету Тасманія Р.А. Родз у своїй публікації [15, с. 535] також дійшов висновку, що "… залишається відкритим питання: що ж таке державне управління?".

Розмаїтість і складність тлумачення цієї дефініції зумовлені різною природою складових і сукупністю взаємозв'язків між ними, що, у свою чергу, ще більше актуалізує потребу в здійсненні її аналізу. Якщо проаналізувати наведені у науковій літературі [1, с. 5–6; 2, с. 63; 6, с. 758; 7, с. 53–54] інтерпретування цього терміна, то можна виявити суттєві розбіжності у підходах до їх вживання, які можна виокремити принаймні у три напрями: діяльність держави і її органів; структура, побудова, зв'язки та взаємодія державних інститутів, що виникають у процесі діяльності держави; проведення наукових досліджень у двох з означених вище напрямів.

О.Е. Хагс [12, с. 7] пропонує також розглядати термін "державне управління" як "діяльність і професію". Існують й інші наукові тлумачення цього терміна, які ми не розглядатимемо з огляду на мету здійснюваного у статті дослідження, у контексті якого термін "державне управління" вживатиметься в зазначених вище перших двох значеннях, тобто практичних аспектах державного управління.

Внаслідок здійснюваних у Великобританії реформ, як зазначає британський дослідник К. Грей [9, с. 283], було "змінено форму самої держави, що уможливило новим способом адмініструвати суспільні блага та надавати державні послуги". Австралійський вчений О.Е. Хагз [12, с. 1] також стверджує, що здійснювані в країні реформи кардинально змінили "роль держави у суспільстві" та започаткували нову державно-управлінську парадигму – НДМ.

Варто зазначити, що в сучасній науці наразі також не існує загальновизнаного визначення терміна "новий державний менеджмент", а його тлумачення різняться залежно від контексту та специфіки здійснюваних у конкретній країні світу реформ. Аналіз праці німецького науковця Л. Брінгенберга [4, с. 6] дає підстави стверджувати, що НДМ складається принаймні з таких трьох взаємозалежних між собою складових, як: 1) інноваційний підхід у державному управлінні (у частині визначення нових ролей, завдань і функцій держави); 2) сучасний напрям реформування державного сектора (зокрема, його реструктуризація і модернізація); 3) зорієнтоване на задоволення споживача (клієнта) надання державних по-

слуг. Існує наукова думка, що концепція НДМ не заперечує бюрократичну модель державного управління, а скоріше спрямована на урізноманітнення у застосуванні підходів, які найбільш адекватні конкретним обставинам та визначеним завданням. Отже, НДМ тісно пов'язане з державним управлінням і розглядається не як альтернатива державному управлінню, а як його доповнення, що, у свою чергу, спростовує погляди інших науковців і дослідників щодо несприйнятливості державним сектором інновацій.

Разом з тим концепція НДМ розроблялася на противагу традиційному державному управлінню, що базується здебільшого на положеннях концепції ідеального типу бюрократії, яку розроблено відомим німецьким науковцем-соціологом Максом Вебером (1864–1920). Після Першої світової війни саме "веберівська" модель (у різних співвідношеннях її складових) найбільше застосовувалася в розвинутих державах світу. Модель НДМ кинула виклик елементам "веберівської" бюрократії, зокрема ієрархії, уніфікованості, професіоналізму, передбачуваності, а також породжуваним нею негативним наслідкам, які в сукупності викликали з боку громадськості незадоволення роботою апарату держави, а саме: повільності у реагуванні, неефективності, негнучкості та протидії впровадженню інновацій через запобігання виникненню ризиків. Метою реформ НДМ, крім усунення перелічених вище негараздів, стало підвищення рівня ефективності, результативності державного управління, дієздатності держави, а також її відповідності і швидкості реагування на задоволення потреб громадян. У кінцевому підсумку було схвалено концепцію реформи, в основу якої було покладено ідею трансформування в діяльність державного суспільного сектора механізмів підприємництва, менеджменту і практики ведення бізнесу [11, с. 21–31].

Для реформаторів державного управління бізнес-менеджмент завжди був привабливою моделлю як спосіб покращення ефективності і якості надання послуг. Державний менеджмент фокусувався на застосуванні менеджеріальних принципів та практики приватного сектора в діяльності організацій державного сектора. На відміну від класичного державного управління, ця модель не визнавала чітких правил, формальних процедур та уніфікованих систем [3, с. 45].

Реформи державного сектора Великобританії здійснювалися на основі двох базових радикальних стратегій [4, с. 4–6]: "стратегії маркетингу" – впровадження в діяльність органів державної влади концепцій відкритої ринкової конкуренції. Ця стратегія, як її ще називають "відсторонення держави" (push the state back), спрямована на здійснення радикальних змін у "традиційних" функціях державного управління; "стратегії мінімізації" – скорочення кількості державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління, яка полягає у здійсненні заходів, які спрямовані на реформування структури й організації діяльності державного сектора.

Впровадження зазначених вище положень "доктрин" у систему державного управління Великобританії досліджують такі західні науковці, як Дж. Грінвуд, Р. Пайпер, Д. Вілсон, Л. Робінс, Л. Грінгенберг, Н. Флінт, С. Хортон, Дж. Роуз, Р. Роудз [4; 8; 9, с. 283–300; 10, с. 9–15] та ін. Нижче подано основні напрями менеджеризації державного управління Великобританії, які виокремлено на підставі аналізу та узагальнення перелічених вище джерел.

1. Дебюрократизація, скорочення державного апарату. Бюрократичні організації в НДМ розглядаються як неефективні, недієві і витратні, а також характеризуються скрупульозним дотриманням інструкцій, рутинним стилем роботи та надмірно "роздутим" штатом працівників.

2. Суспільний вибір і маркетизація (public choice and marketisation). Теоретики суспільного вибору[1] піддали критиці бюрократизм, аргументуючи тим, що державні чиновники зорієнтовані на вирішення власних інтересів, а також експансію надання ними державних послуг, яка призвела до "перевантаження" уряду. У Великій Британії теорія суспільного вибору знайшла своє відображення в ідеологічній течії "нові праві" (New Right), результатом впливу якої стало те, що "жорстка, ієрархічна, бюрократична форма державного управління, що панувала упродовж більшої половини XX ст., трансформувалася в нову, гнучкішу, основану на ринкових механізмах форму – державний менеджмент" [12, с. 1].

3. Приватизація. Як вже йшлося вище, постулатом концепції НДМ є твердження, що приватний сектор ефективніше й ощадливіше надає державні послуги населенню, ніж держава. Практичним його втіленням стала приватизація. Найбільшим драматичним її проявом у Великій Британії став продаж майна, активів. Багато галузей промисловості було перетворено у відкриті акціонерні товариства з обмеженою відповідальністю, частина акцій яких залишилась у державі. Виконання окремих визначених

[1] *Суспільний вибір* (public choice) – аналіз політичної діяльності та процес прийняття управлінських рішень на основі використання економічних засад і обстоювання інтересів індивідів. Теоретики моделі суспільного вибору мислять категоріями ринку, розглядаючи як наріжний камінь у політичній діяльності егоїстичного і корисливого індивіда. Мета моделі суспільного вибору – обґрунтувати рішення, які приймаються колективно з погляду егоїстичної поведінки раціональних індивідів.

функцій держави також було передано неприбутковим організаціям.

4. Консьюмеризм (захист прав споживачів) і можливість вибору. В умовах традиційного державного управління у громадян були обмежені можливості вибору асортименту послуг, які пропонували державні установи, більшість з яких були монополістами-провайдерами. Звичайно, у державному секторі існують обмеження консьюмеризму і можливостей вибору. Так, природа окремих державних послуг, як вважає Дж. Роуз [16, с. 79], "суттєво відрізняється від приватних послуг, наприклад, тих, які передбачають відносини примусу, – охорона правопорядку (міліцейське обслуговування, патрулювання), соціальна безпека (наркотична, алкогольна та інша залежність), а тому безальтернативно вимагає застосування затримання, арешту". У першому випадку громадськість неможливо розглядати у ролі клієнтів, а тому в них не має можливостей вибору в міліцейському обслуговуванні. Арештовані та жертви злочину не можуть розглядати себе клієнтами, а громадяни не мають права вибирати "послуги" з охорони правопорядку.

5. Оцінювання результатів діяльності. У НДМ посилений акцент робиться на оцінюванні діяльності органів державного управління, яке запозичене з приватного сектора, зокрема, з концепції управлінського обліку (management accounting). У підприємництві рентабельність визначається, як правило, за такими двома параметрами, як прибутки і збитки. Оцінювання діяльності органів державного сектора, зокрема, здійснюється за такими критеріями: 1) співвідношення ціни і якості, 2) результативність (efficiency), 3) ефективність (effectiveness) та 4) економність (economy). Слід зауважити, що серед як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників, науковців не існує загальноприйнятого визначення перелічених термінів: вони досить часто вживаються у різних значеннях та помилково розглядаються як взаємозамінні. Економність – заощадливе використання ресурсів (зменшення витрат) – найбільш простий термін для розуміння. Тлумачення понять результативність та ефективність, навпаки, часто породжує плутанину. Ефективність має безпосередній стосунок до завдань та оцінюється через визначення міри їх досягнення. Результативність визначає зв'язки між вкладеними у визначений вид діяльності ресурсами та отриманими з них результатами роботи (товари, послуги). Можливі випадки, коли ефективний менеджер, який виконує поставлені завдання, може розглядатися як нерезультативний менеджер – у випадку перевищення ним допустимих витрат ресурсів.

6. Регулювання та інспектування (нагляд, перевірки). Регулювання як механізм впливу держави на суб'єктів підприємництва через застосування законодавчих, нормативних актів або домінування виконавчої влади перестало бути характерною рисою британського державного управління. Перевага стала віддаватися інспектуванню – процесу, за допомогою якого держава здійснює нагляд і моніторинг якості й ефективності надання державних послуг.

7. Фрагментація. Впровадження у державному секторі контрактної системи зумовило градації "замовник – покупець", "підрядник – постачальник", спонукало приватні фінансові ініціативи до фінансування суб'єктами підприємництва та реалізації ними державних програм.

Крім того, фрагментація відбулася навіть у галузях державних послуг, які не було приватизовано або виставлено на зовнішній аукціон. Внутрішні ринки та бюджетна децентралізація, наприклад, зумовили утворення госпрозрахункових, бюджетних та бізнес-підрозділів. Фрагментацію можна спостерігати і в інших сферах, наприклад у галузі охорони здоров'я в самоврядних шпитальних трастах. Основою концептуалізації фрагментації став принцип "спустошення держави" (hollowing-out of the State), який полягав у "позбавленні центральних і місцевих органів виконавчої влади повноважень щодо виконання ними функцій на користь альтернативним системам надання державних послуг населенню (зокрема, агенціям)". Також відбувалося "спустошення" британського уряду інститутами Євросоюзу, обмеження кола дискретних функцій державних службовців шляхом чіткого розмежування функцій політичних (вироблення політики, стратегічних рішень) та управлінських (практична реалізація напрямів політики, рішень). Держава, як йдеться в статті Р. Роудза [14, с. 661–662], стала не тільки фрагментованою, а й, зменшившись у розмірах, "спустошилася".

8. Спільне управління. До 1990-х рр., коли фрагментація стала досить помітною, виникла потреба у скоординованих, узгоджених діях різних державних агенцій, приватних і недержавних організацій у справі надання державних послуг населенню, що власне і зумовило потребу в розробленні підходу "спільне управління" (joined-up government).

IV. Висновки

Особливість тлумачення поняття "державне управління" детермінована різною природою і сукупністю взаємозв'язків його елементів у конкретних умовах і середовищі окремо взятої держави. Розбіжності, які існують в інтерпретації та вживанні цієї дефініції на Заході, можна виокремити у два окремих взаємопов'язаних напрями: 1) практична діяльність держави та її органів (функції державних органів; структурна побудова, зв'язки та

взаємодія інститутів держави в процесі її діяльності); 2) галузь науки.

Вивчення генези НДМ у Великій Британії дає можливість стверджувати, що виникнення цієї парадигми радикального реформування державного сектора, впровадження якої було розпочато урядом консерваторів у 1979 р. і по суті продовжується до сьогодні, було детерміновано: намаганням відшукати противагу "традиційному державному управлінню", яке розглядалося як надмірно бюрократизоване і централізоване, неефективне, повільне в питаннях задоволення потреб населення та як противник нововведень; неспроможністю держави надавати населенню якісні послуги та фінансувати їх у належних обсягах; зменшенням надмірного і монопольного впливу держави на економічний розвиток країни. Виявлено, що серед західних науковців і дослідників наразі не існує єдиного, загальновизнаного підходу до визначення поняття НДМ, тлумачення якого різниться залежно від контексту та специфіки здійснюваних в окремо взятій країні реформ. З'ясовано, що НДМ розглядається як: інновація у державному управлінні; сучасний напрям реформування державного сектора; альтернативна модель надання державних послуг населенню. Виявлено неоднозначність наукових думок, у яких концепція НДМ і державне управління розглядаються, з одного боку, як антиподи в окремих аспектах, а з іншого – як ланцюг взаємопов'язаних і взаємодоповнюваних підходів, застосування яких залежить від конкретних обставин і завдань суспільного розвитку.

Література

1. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / [кол. авт. ; відп. ред. Н.Р. Нижник]. – К. : УАДУ, 1997. – 448 с.
2. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В.Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
3. Радзієвський І.А. Трансформація системних характеристик державного управління в умовах глобалізації : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / І.А. Радзієвський ; НАДУ при Президентові України. – К., 2007. – 224 с.
4. Bringenberg L. First Management Reform Wave in Great Britain: [The Great Problems of Transforming Public Administration with 'New Public Management' Reforms] / L. Bringenberg. – Germany : Norderstedt, Grin Verlag, 2008. – 88 p.
5. Cheema G.S. From Public Administration to Governance: The Paradigm shift in the Link Between Government and Citizens / G.S. Cheema // Discussion Paper for 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance. – Seoul (Republic of Korea), 24–27 May, 2005. – 23 p.
6. Encyclopedia of governance : in 2 volumes / [Mark Bevir (Ed.) et al.]. – London : SAGE Publications Ltd., 2007. – Vol. 1. – 1028 p.
7. Fletcher P. Public Administration / P. Fletcher // H.V. Wiseman (ed.). – Political Science. – UK : London, Routledge & Kegan Paul. – 1967. – P. 51–77.
8. Flynn N. Public Sector Management / N. Flynn. – UK : London, Sage Publications Ltd; Fifth Ed. – 2007. – 328 p.
9. Gray C. A Hollow State? / C. Gray // R. Pyper, L. Robins (eds) United Kingdom Governance. – UK: London, Macmillan. – 2000. – P. 283–300.
10. Greenwood J. New Public Administration in Britain / J. Greenwood, R. Pyper, D. Wilson. – USA : New York: Routledge; 3 edition. 2003. – 304 p.
11. Horton S. Public management in Britain / S. Horton, D. Farnham – USA : New York; Palgrave Macmillan; First edition – 1999. – 290 p.
12. Hughes O.E. Public Management and Administration: [An Introduction] / O.E. Hughes. – USA : New York; Palgrave Macmillan, 3rd Revised ed. – 2003. – 303 p.
13. Public management developments: [Survey]. – Paris : OECD Publications, 1993.
14. Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing without Government / R.R.A. William // Political Studies. – 1996. – №. 44. – P. 652–667.
15. Rhodes R.A.W. Theory and Methods in British Public Administration: [the View from Political Science] / Rhodes Roderick Arthur William. // Political Studies. – 1991. – Vol. 34. – № 3. – P. 533–554.
16. Rouse J. Performance Management, Quality Management and Contracts / J. Rouse // S. Horton, D. Farnham (eds.) Public Management in Britain. – UK: London, Macmillan. – 1999. – P. 76–99.
17. Waldo D. The Study of Public Administration / D. Waldo. – USA: New York, Garden City, Doubleday. – 1955. – 72 p.

УДК 323.15

КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ ПРИ ОРГАНАХ ВЛАДИ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОПОЛІТИКИ

Фікс І.Є.

здобувач Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article inherent to Autonomus Republic of Crimea practice of creation of public advisory-consultative organs under government bodies as an instrument of ethnopolitics in the region, that is characterized with the difficult system of international relations, is examined. The author analyses its role in support of dialog between power and public and ability to influence on formation of general international climate, and offers theoretical conditions and practical measures, directed on optimization and renewal of the productivity in activity of these institutes.

Анотація

У статті розглянуто притаманну АРК практику створення громадських консультативно-дорадчих органів при органах влади як інструменту етнополітики в регіоні, який характеризується складною системою міжнаціональних відносин. Проаналізовано їх роль у підтримці діалогу влади та громадськості і спроможність впливати на формування загального міжнаціонального клімату, запропоновано теоретичні умови і практичні заходи, спрямовані на оптимізацію і відновлення продуктивності в діяльності цих інститутів.

Ключові слова

Державна етнополітика, міжнаціональні відносини, етнічні спільноти, національні общини, національно-культурні товариства, консультативно-дорадчі органи.

І. Вступ

Залучення громадських об'єднань до розробки та реалізації механізмів державної політики в України – один з принципів розбудови відкритої, демократичної держави. Участь громадськості у державних справах, завдання органів влади щодо консультацій з громадськістю визначені ст. 38 Конституції [1] і спираються на широку законодавчу базу [2–4]. У колі актуальних питань суспільно-політичного життя, що вимагають для вироблення оптимальних рішень консультацій органів влади з громадськістю, певне місце посідають міжнаціональні відносини. На тлі широкої суспільної дискусії в Україні з цієї проблематики, суспільного резонансу від деяких її аспектів, а також у зв'язку із колізією навколо Концепції державної етнонаціональної політики України (винесення на всенародне обговорення проекту Концепції, її затвердження Урядом України у грудні 2008 р. та проблеми з проходженням відповідного законопроекту через Верховну Раду України у 2009 р.) ця сфера викликає особливу увагу з боку науковців.

Питання діяльності консультативно-дорадчих органів з питань міжнаціональних відносин як інструмента державної етнополітики в Україні досліджувалося не дуже активно, водночас існує значний науковий масив, присвячений ширшій, загальній проблемі впливу інститутів громадянського суспільства на діяльність органів влади через механізми дорадчих структур. Щодо аналізу діяльності подібних структур, безпосередньо орієнтованих на етнополітичну проблематику, звернемо увагу на праці з цього питання таких авторів, як Т. Сенюшкіна, А. Леонова, І. Зварич, Ю. Волошин. О. Антонюк. Є окремі посилання на розгляд зазначеної проблеми у дослідженнях В. Євтуха, Л. Лойко, В. Котигоренка, П. Надолішнього, Ю. Куца, О. Хорошилова та інших, які присвячені різним аспектам державної етнополітики.

Праці авторів, що згадані, торкаються проблеми в загальнодержавному сенсі. Регіональний аспект, а більш конкретно – Кримська автономія, яка дає великий матеріал для аналізу з цього питання, ними в основному предметно не розглядався. У цій статті ми відійдемо від загальної сфери втілення механізму дорадчих органів в Україні до практики їх застосування у конкретному регіоні – Криму.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розглянути форми застосування інституту консультативно-дорадчих органів при органах влади в Автономній Республіці Крим, проаналізувати механізм їх використання при здійсненні завдань державної етнонаціональної політики, дієвість і перспективи цього механізму, встановити міру доцільності впровадження органами влади подібної практики і визначення кола рекомендацій щодо вдосконалення системи роботи зазначених структур з метою підвищення продуктивності їх діяльності.

ІІІ. Результати

В умовах етнічної однорідності суспільства по регіонах України питання міжнаціо-

нальних відносин можуть вирішуватися в рамках громадських консультативно-дорадчих органів загального характеру, що існують при місцевих органах виконавчої влади. На територіях, де регіональна спільнота характеризується багатонаціональністю, наявністю етнічних груп різного культурного, конфесійного, мовного типів, а певні етнічні групи або створені ними структури справляють помітний вплив на суспільні відносини, державна етнонаціональна політика передбачає більш детальний, глибокий підхід саме до питань формування клімату міжнаціональної злагоди, впровадження органами влади всіх доступних форм і методів діяльності у сфері міжнаціональних відносин. У цьому сенсі використання такого механізму, як консультативно-дорадчі органи з питань міжнаціональних відносин, є поширеною і не до кінця вичерпаною за продуктивністю формою роботи органів влади з етнічними спільнотами і з громадськими формування за національною ознакою.

Законом України "Про національні меншини в Україні" [5] встановлено право формувати консультативно-дорадчі органи з питань міжнаціональних відносин за необхідністю при місцевих радах різного рівня. Але, як ми спостерігаємо, лише Кримська Автономія широко використовує цей механізм.

Автономна Республіка Крим з погляду етнонаціональної палітри має певні особливості, механізми врегулювання яких значною мірою відображено в Конституції АРК [6], яка одночасно є Законом України. Це, передусім: значна кількість етнічних спільнот (близько 120); значне переважання етносу, якій є загалом у країні національною меншиною; значний рівень русифікації титульної нації; таке, що наближається до абсолютного, використання недержавної мови в усіх сферах суспільного життя; феномен насильно переселених народів, що повернулися на історичну батьківщину; наявність споконвічних етносів кількістю в кілька сотень осіб; функціонування активних релігійних конфесій не лише християнського віросповідання. Завдання органів влади випливають як із вищезгаданих чинників, що формують комплекси проблем, так і з того, що великі етнічні громади в регіоні є значним чинником суспільно-політичного життя, а їх відносини містять певний набір суперечностей.

Згідно з даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р. [7], у складі населення АРК етнічних росіян – 58,5%, українців – 24,4%, кримських татар – 12%. Інші національні групи загалом становлять близько 5% населення.

У зв'язку з тривалою актуалізацією проблеми міжнаціональної злагоди в АРК є практика залучення громадськості до вироблення рішень органами влади у сфері етнополітики як через систематичні взаємодії з національними товариствами і їх об'єднаннями на різних рівнях (представниками 25 етносів створено 27 національних общин і національно-культурних товариств, які мають республіканський статус в АРК), так і шляхом створення постійних громадських консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади.

Суто кримським явищем, що відображає об'єктивні умови етнонаціональної ситуації, є ради представників кримськотатарського народу при міських головах і головах районних держадміністрацій, які створені в більшості адміністративно-територіальних одиниць автономії. Вирішення проблеми облаштування кримськотатарських репатріантів вимагало особливої форми роботи органів влади з цією категорією населення. Такі ради створювалися з кінця 1990-х рр. у територіальних одиницях автономії (в окремих випадках – також на рівні місцевих рад) для сприяння більш тісному і стабільному діалогу влади і спільнот репатріантів. Сьогодні їх роль значною мірою нівельована як широким входженням репатріантів у владні структури, так і скороченням впливу системи меджлісів, представники яких, як правило, входили до складу таких рад. Верхівкою конструкції є Рада представників кримськотатарського народу при Президентові України, створена на основі відповідного Закону України у 1999 р. [8]. До сьогодні вона також перетворилася у номінальну структуру як з вищезгаданих причин, так і через те, що з 2005 р. її засідання жодного разу не скликалися.

Виходячи з практики існування рад представників кримськотатарського народу при органах влади, у 2001 р. група керівників ряду дрібних громадських організацій і республіканських організацій політичних партій звернулася до уряду Автономії з пропозицією створення Ради представників російського народу Криму при Раді Міністрів АРК. З багатьох причин (у тому числі через політичну вмотивованість вчинку) ініціатива не була підтримана.

Помітною практикою, яка мотивована поліетнічною специфікою автономії, стало створення Міжнаціональної ради при Раді Міністрів АРК, положення про яку і її склад затверджені [9] у 1998 р. і неодноразово (востаннє у 2008 р.), зазнавали змін (підставою для цього, перш за все, були зміни урядів автономії). До складу ради включаються керівники уряду, профільні фахівці, а також керівники всіх національних общин і національно-культурних товариств з республіканським рівнем державної реєстрації. Завданнями цієї структури є участь у підготовці республіканських програм і проектів нормативно-правових актів, що стосуються національної сфери, консультації органів влади з національних проблем, координація діяльності національних громад.

Однак діяльність цього органу не стала продуктивною, зміни в установчих документах виявлялися формальністю, збори тривалий час не проводилися. Причина недієздатності, на наш погляд, полягає в такому. В автономії існують етнічні общини, що є активними суб'єктами політичного життя; їх інтереси формують суспільно-політичний клімат у регіоні: російська, кримськотатарська і певною мірою українська. Інтереси інших общин не виходять за рамки гуманітарно-культурних потреб і задовольняються безпосередньо підрозділами органів влади з питань міжнаціональних відносин. Проблематика, зумовлена інтересами нечисленних общин, не вимагає значних консультацій на рівні спеціальної ради, а проблематика, що формується у зв'язку з життєдіяльністю великих общин, не може бути вирішена в межах повноважень подібних консультаційних структур, у яких зібрані не стільки представники етносів, скільки представники громадських організацій, що створені на основі етнічної ідентичності й об'єднують лише їх членів, але аж ніяк не всю общину.

Специфіка етнополітики в межах Кримської Автономії полягає в тому, що для обговорення рішень, що зачіпають основи міжнаціональних відносин, подолання системних суперечностей у міжнаціональній сфері, доцільно створити постійно діючий "круглий стіл" за участю, перш за все, повноважних представників російської, української і кримськотатарської общин. Певною перешкодою цьому є принципова позиція відокремленості, яка демонструється кримськотатарськими об'єднаннями, передусім, меджлісом і близькими структурами, яка полягає в запереченні необхідності входження до подібних структур широкого представництва, оскільки досягнення інтересів своєї общини з їх боку реалізується за допомогою інших механізмів, а обговорення проблем, які не стосуються безпосередньо кримськотатарської громади, не викликає зацікавленості.

Так, найбільш помітною подією в роботі Міжнаціональної ради при Раді Міністрів АРК стало підписання у травні 2003 р. членами ради – представниками республіканських національно-культурних товариств декларації про міжнаціональну злагоду в Автономії. Об'єктивно оцінюючи подібний документ, можна відзначити, що він лише відобразив прагнення окремих осіб до суспільно-політичної стабільності, але аж ніяк не вплинув на покращення ситуації, яка склалася на той час у регіоні у зв'язку з діяльністю окремих національних рухів.

Є приклади винесення питань міжнаціонального характеру на обговорення громадських органів загальної спрямованості, як це було у 2008 р. на засіданні Громадської колегії при голові Ради Міністрів АРК. Громадська колегія створена як консультативно-дорадчий орган при голові уряду Автономії, до складу якого входять представники громадських організацій, політичних партій тощо і, зокрема, представники окремих (як правило, найбільш активних) національних общин і національно-культурних товариств.

У зв'язку з високою актуальністю проблеми поліпшення міжнаціонального клімату в регіоні, дотримання прав громадян у національно-культурній сфері у 2008 р. одне із засідань Громадської колегії було присвячено темі "Міжнаціональний Крим – реалії та перспективи". В її межах були розглянуті питання: "Забезпечення суспільної злагоди – завдання органів влади" і "Роль громадських організацій у формуванні національно-культурної єдності населення Криму". З доповідями з цих питань виступили представники як органів виконавчої влади, так і національних товариств. Відбулася в цілому конструктивна дискусія, однак ухвалені рекомендації зокрема щодо механізмів затвердження та фінансування окремих програм у сфері міжнаціональних відносин, не вийшли за рамки поточної роботи органів влади [10]. Крім того, учасники форуму дійшли висновку про необхідність відновлення діяльності Міжнаціональної ради при уряді Автономії, а також розробки концепції національної злагоди в Криму. Останній висновок, на наш погляд, має безпредметний характер, і навіть за наявності розробки відповідного документа не зможе будь-яким чином (позитивно чи негативно) вплинути на ситуацію. Тобто в цьому знову виявилася основна проблема в існуванні громадських рад з національних питань – спрямованість на пошук абстрактних шляхів вирішення системних проблем. Але за винятком цього ексцесу, у цілому згадана дискусія в рамках Громадської колегії при голові Ради Міністрів АРК мала продуктивний результат для взаємодії органу виконавчої влади і національних громад, тобто у вирішенні важливих завдань державної етнополітики.

Іншим цікавим досвідом з обговорення питань міжнаціонального характеру в Криму є так звана Рада з людської безпеки і розвитку при Голові Верховної Ради АРК. Вона є консультативно-дорадчим органом при голові парламенту автономії і створена у 2006 р. на підставі його розпорядження за підтримки Програми розвитку й інтеграції Криму Програми розвитку ООН (ПРІК ПРООН) з метою сприяння відпрацюванню рекомендацій зі сталого розвитку АРК у сфері міжнаціональних відносин. До складу Ради увійшли керівники Верховної Ради Криму, ключових міністерств уряду автономії, функціонери ПРІК ПРООН, а також представники провідних національних общин. При Раді створено

також групу наукових експертів, крім того, положення про Раду має пункт про активну співпрацю з ПРІК ПРООН, при якій створюється аналітична група, що проводить дослідження за пропозиціями Ради. Принципово важливо, що до складу Ради залучено серед інших також керівництво меджлісу кримськотатарського народу, що є важливим чинником налагодження продуктивного діалогу з питань міжнаціональних відносин у Криму.

Рада з людської безпеки і розвитку при Голові Верховної Ради АРК не є повністю зорієнтованою лише на міжнаціональні відносини, але вони є ключовими в її діяльності. Основними завданнями Ради є, згідно з положенням про неї, моніторинг соціально-економічної, політичної і міжнаціональної ситуації в АРК та вироблення рекомендацій з найважливіших питань з метою їх подальшої реалізації.

З часу створення Радою проведено два засідання з актуальних питань життя регіону, одне з яких – з проблеми земельних відносин – з урахуванням кримської специфіки прямим чином пов'язано з міжнаціональними відносинами і зазвичай розглядається як таке, що визначає ключові аспекти клімату міжнаціональних відносин. Крім того, як нам відомо, аналітичною групою ПРІК ПРООН підготовлено аналітичне дослідження саме з питань міжнаціональних відносин у Криму для розгляду на засіданні Ради, але воно було повернуто на доопрацювання. Таким чином, чергове засідання цього консультативно-дорадчого органу при представницькому органі влади Криму в будь-якому випадку буде присвячено міжнаціональним відносинам у регіоні.

Слід зазначити, що первинно консультативно-дорадча Рада із забезпечення людської безпеки та розвитку за сприяння ПРІК ПРООН була створена при Раді Міністрів АРК у 2003 р., з аналогічними повноваженнями і завданнями (у тому числі і щодо встановлення міжнаціональної злагоди), але подальшого розвитку ця інституція не набула [11].

Також в АРК спостерігалася практика створення своєрідних міжнаціональних рад на базі громадської ініціативи, поза межами державних органів влади. До складу таких рад добровільно входили республіканські національні і національно-культурні товариства з метою розширення діалогу з актуальних питань міжнаціональних відносин і діяльності національних об'єднань. Тут слід назвати, наприклад, Асоціацію національних товариств і общин, Кримський республіканський фонд міжнаціональної злагоди, Кримський дім миру і дружби народів. Їх діяльність тією чи іншою мірою підтримувалася органами влади. Але, по-перше, вони мали в окремих випадках досить широке, але не повне представництво з боку національних общин Криму, по-друге, в основу їх діяльності було покладено ентузіазм, який з часом був вичерпаний, і з цієї та інших причин діяльність таких громадських об'єднань була згорнута. Глобальних завдань щодо вирішення проблем формування клімату міжнаціональних відносин у Криму вони не виконали, але локальні питання щодо практичної діяльності національних товариств вирішували.

Повертаючись до питання відмінності Криму від інших регіонів України саме за ознакою етнічної складової регіонального співтовариства, ми відзначаємо, що питання міжнаціональних відносин не є системоутворювальним у формуванні регіональних механізмів внутрішньої політики в областях країни, яким властиве моноетнічне населення. Питання міжнаціональних відносин у цих областях не є проблемним, і для їх вирішення нема підстав залучати додаткові механізми, крім тих, що передбачені функціонуванням підрозділів з питань міжнаціональних відносин у регіональних органах влади. Однак і в регіонах, яким притаманна багатокольорова палітра етнічних спільнот, зокрема Закарпатській, Одеській областям, місту Києву, ми на знайшли ознак застосування широкої практики залучення громадських організацій до обговорення питань міжнаціональних відносин. Можливо, це пов'язано з тим, що в цих регіонах етнічні спільноти не є активними суб'єктами політичного життя такою мірою інтенсивності, як це притаманне Криму.

Водночас, наприклад, у Російській Федерації, для якої характерна поліетнічність на рівні регіонів, практика створення при місцевих адміністраціях консультативно-дорадчих органів з міжнаціональних питань досить поширена. У цьому випадку досвід Росії, яка має схожу з Україною структуру суспільних відносин (через загальне минуле, ментальний архетип "багатонаціональної спільноти" тощо), становить інтерес для нашого дослідження.

Відповідно до завдань з реалізації державної етнонаціональної політики Російської Федерації в суб'єктах федерації, а також територіальних одиницях більш низького рівня формувалися відповідні інститути – міжнаціональні консультативні ради при губернаторах, обласних адміністраціях тощо. Не розглядаючи і не аналізуючи їх діяльності, зазначимо, що за структурою ці ради складаються з керівників відповідних адміністрацій, профільних фахівців, а також представників місцевих національних товариств. За мету вони ставлять координацію діяльності із захисту прав народів, реалізації їх потреб та інтересів, виявлення і запобігання міжнаціональним конфліктом на відповідній території.

Наприклад, Міжнаціональна консультативна рада при уряді Москви, що створена у 2001 р. як консультативно-дорадчий орган з метою підвищення ефективності реалізації державної національної політики Російської Федерації у місті Москва, згідно з установчими документами покликана сприяти забезпеченню в столиці Росії атмосфери міжнаціонального миру і злагоди, а також брати участь у підготовці програм, нормативно-правових документів зі збереження та розвитку національних мов і культур, консультувати органи виконавчої влади з національних питань, здійснювати підтримку діяльності громадських об'єднань, які мають національно-культурну спрямованість [12].

Повертаючись до теми дослідження, зазначимо, що існування такої інституції, як Міжнаціональна рада при Раді Міністрів АРК, інших дорадчих органів при органах влади в Криму відповідає практиці, що притаманна територіям з багатонаціональним складом населення, де у зв'язку з цим наявні певні суспільні суперечності.

IV. Висновки

Таким чином, враховуючи загалом конструктивну роль громадських органів, необхідно зробити висновок про перегляд самої філософії подібної Міжнаціональної ради з урахуванням специфіки міжнаціональних відносин у Криму. Потрібно визнати, що такий орган не здатний забезпечити повний вплив на політичні процеси, що модулюються за участю основних національних общин. Як інструмент реалізації органами влади завдань, спрямованих на задоволення інтересів громадян за національною ознакою, підтримку і розвиток національних общин, Міжнаціональна рада цілком здатна проводити продуктивну діяльність згідно зі своїм статусом, але потребує зазначеного ідейного вдосконалення.

З метою вдосконалення діяльності системи громадських дорадчих органів при органах влади в Автономній Республіці Крим ми можемо запропонувати застосування певних механізмів змін ідеологічного (як визнання мети роботи всієї системи) і практичного (формування процесу роботи системи) характерів.

Перш за все, необхідно визнати створення Міжнаціональної ради при Раді Міністрів АРК, інших громадських органів з національних питань при органах влади конструктивним та відновити їх активну діяльність. Виходячи з цього, ми отримуємо підстави для подальшого обговорення проблеми.

Далі доцільно відокремити в завданнях, що покладені на зазначену Раду, вирішення питань глобального та прикладного характеру; залишити за межами її компетенції проблеми політичної спрямованості, за рахунок чого зосередити увагу на питаннях підтримки діяльності національних та національно-культурних общин (товариств), обговоренні та розробці програм, спрямованих на рівноправне задоволення законних інтересів етнічних спільнот у регіоні.

Доцільно поширити практику скликання громадських консультативно-дорадчих органів з питань міжнаціональних відносин при органах влади на рівні міста, району.

З метою відходу від упередженого та "аматорського" ставлення до обговорення проблем міжнаціональних відносин необхідно ширше залучати до вироблення рішень Міжнаціональної ради наукових спеціалістів; проводити моніторинги, соціологічні та інші дослідження з метою отримання неупереджених даних відносно діагностики міжнаціональних відносин.

Необхідно покласти на Міжнаціональну раду завдання зі сприяння міжнаціональній толерантності, вироблення механізмів та їх поширення відносно запобігання поширенню міжетнічної, релігійної ворожнечі, національному екстремізму, що є актуальним у ситуації, яка склалася у світі. У цьому випадку позиція громадськості є якщо не вирішальною, але дуже важливою.

Для отримання альтернативних даних та використання всіх форм співпраці органів влади із громадськістю доцільно періодично (систематично) розглядати проблемні питання міжнаціональних відносин з іншими громадськими консультативно-дорадчими органами при органах влади, зокрема такими, що мають загальну спрямованість; ініціювати депутатські слухання у місцевих радах відповідного рівня з актуальних питань міжнаціональних відносин з використанням під час їх проведення колективної позиції, виробленої членами Міжнаціональної ради.

Застосування вищезгаданих методів сприятиме як максимальному залученню громадськості до участі у державних справах, так і більш продуктивному використанню громадських консультативно-дорадчих органів при органах влади, найбільш повному задоволенню законних інтересів громадян, які співвідносять себе з певними етносами, та обстоюванню інтересів об'єднань громадян за національною ознакою, їх мовних, культурних та інших пріоритетів.

Література

1. Конституція України : прийнята 28.06.1996 р. (зі змінами та доповненнями згідно із Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV).
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента Україні від 15.09.2005 р. № 1276/2005.
3. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ

Президента України від 31.07.2004 р. № 854/2004.
4. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378.
5. Про національні меншини в Україні : Закон України від 25.06.1992 р. № 2494-XII.
6. Конституція АРК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.crimea.ua.
7. Веб-сайт Всеукраїнського перепису населення 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ukrcensus.gov.ua.
8. Про Раду представників кримськотатарського народу : Указ Президента України від 18.05.1999 р. № 518/99.
9. Про створення Міжнаціональної ради при Раді Міністрів АРК : Постанова Ради Міністрів АРК від 25.08.1998 р. № 235.
10. Офіційний веб-сайт Ради Міністрів АР Крим [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.crimea-portal.gov.ua.
11. Про Раду із забезпечення людської безпеки і розвитку АРК при Раді Міністрів АРК : Постанова Ради Міністрів АРК від 10.04.2003 р. № 178.
12. Веб-портал Державної установи "Московский дом национальностей" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mdn.ru.

УДК 321.01(477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТЕАТРАЛЬНОЇ СПРАВИ В СРСР: ТЕАТРАЛЬНА РЕФОРМА 1989–1990 РР.

Яблунівський С.В.
аспірант Харківської державної академії культури

Annotation
In the article the features of theatrical experiment in 1989–1990 in the USSR are considered, its influence on development of mutual relations between the state and theater is analysed.

Анотація
У статті розглянуто особливості театрального експерименту 1989–1990 рр. в СРСР, проаналізовано його вплив на розвиток відносин між державою і театром.

Ключові слова
Державне регулювання, культурна політика, театр, театральний експеримент, театральна реформа.

І. Вступ

Національне відродження України характеризується особливим інтересом до історії театральної культури, яка завжди була важливою складовою духовного життя.

Важливим методологічним засобом дослідження державної політики в Україні в галузі театрального мистецтва новітньої доби є принцип розвитку, який орієнтований на здійснення аналізу еволюції механізму відносин держави і театру на всіх основних етапах проведення державної політики у театральній справі. Довгий час Україна перебувала у складі СРСР, і цей період характеризується різноманітністю процесів у театральній сфері, які потребують наукового переосмислення з погляду сьогодення.

У період існування СРСР переважала концепція, згідно з якою, всі відносини в країні регулювалися державою, – ні вільна конкуренція, ні закон попиту і пропозиції не вважалися ефективними. Як пріоритет висувалися принципи та інтереси "народної казни", централізованих методів планування згори вниз. Планування розглядалося як основа управління соціалістичною економікою, нерозривно пов'язаною із системою стимулювання. Держава робила все, щоб не дати розвитку підприємництву, визначаючи все самостійно. Театр не був у цьому сенсі винятком. Усі сфери діяльності театру – від економіки до художньої політики – регулювала держава. Вони перетворилися на малоефективний, стримувальний, неповоротний механізм, що природно позначалося і на творчому розвитку [3].

У складному процесі розвитку правового регулювання відносин у сфері театру в період СРСР виділяють декілька етапів [1–3]. На першому етапі – 1917–1938 рр. – створюється правова основа діяльності центральних органів управління. Відбувається зрощення партійних і державних органів. Директивні органи розробляють державну культурну політику, основним принципом якої був тоталітарний політико-ідеологічний контроль за діяльністю театрів.

У 1939–1956 рр. система централізованого партійно-державного керівництва творчою діяльністю здобуває свого подальшого розвитку. У цей час створюються нові централізовані органи управління. Втім, зміни організаційних форм управління не позначилися на змісті партійно-державного керівництва.

Аналіз театрального мистецтва України 1960–1980-х рр. дає всі підстави стверджувати, що воно знаходилося під жорстким контролем Комуністичної партії УРСР. Тільки із середини 1980-х рр. в театральному мистецтві відчувається зниження гостроти реагування партії на роботи митців у театральному мистецтві [1].

Вагомий внесок у дослідження різних аспектів впливу держави на розвиток сфери культури зробили українські науковці В. Андрущенко, О. Гриценко, І. Дзюба, В. Карлова, В. Леонтьєва, О. Семашко, С. Чукут та ін. Історичні аспекти відносин між державою та театром на різних етапах досліджували Г. Дутчак, В. Калашников, Н. Корнієнко, Р. Леоненко, І. Романько, І. Черничко та ін. Однак недостатньо уваги у вітчизняній науковій літературі приділено критичному аналізу державної політики в театральній сфері в часи СРСР, метою якого було б не її повне засудження, а все ж таки спроба виділити певні позитивні моменти.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз основних засад і напрямів театральної реформи у 1989–1990 рр. в СРСР та визначення її впливу на подальший розвиток системи державного регулювання театрального мистецтва в Україні.

III. Результати

Театральний процес наприкінці 1980-х рр. в Україні почав окреслюватися як природний процес, без штучних обмежень, декларацій, ідеологічного тиску. Але все-таки спостерігалася певна одноманітність в ідейно-тематичному формуванні репертуару. Забезпечення матеріальної бази, насамперед економічної незалежності театральних колективів, стало справжньою проблемою. Вперше за довгі роки державні службовці в галузі культури почали придивлятися до організаційних основ театрального процесу, які є у Франції, Німеччині, Америці, запозичувати в них деякі творчо-організаційні принципи, придатні для українського театру. Саме в цей час відбувається поступова реорганізація системи партійно-державного керівництва культурою, приймаються правові акти, що визначили зміст перебудови в цій сфері.

Рішення про проведення театрального експерименту, метою якого було вдосконалення управління і підвищення ефективності діяльності театрів, розробка його програми відноситься до середини 1980-х рр.

Потреба проведення експерименту пояснювалася застійними, кризовими явищами, усунення яких, на думку спеціалістів, спричинило б до поліпшення художньо-мистецького процесу в театрі. До таких явищ належали:

– низька ефективність системи управління театрами;
– низький рівень оплати праці співробітників театру (порівняно із середнім заробітком у народному господарстві), порушення принципу оплати праці за кількістю і якістю праці;
– обмеження у виробничо-фінансовій сфері, що призводять до необґрунтованого використання всіх видів ресурсів;
– незадовільний стан системи матеріально-технічного забезпечення театрів [6].

Як наголошувалося в наказі Міністерства культури СРСР “Про комплексний експеримент по вдосконаленню управління і підвищенню ефективності діяльності театрів” від 06.08.1986 р., його метою було “підвищення соціальної ефективності театрального мистецтва, розвиток ініціативи театрального колективу, підвищення його відповідальності за досягнення високих результатів творчості і розширення глядацької аудиторії при раціональному використанні матеріальних і фінансових ресурсів” [5].

На підставі цього наказу театрам були надані права, що стосуються порядку формування репертуару, складу художньої ради, планування і фінансування діяльності, розширення можливостей матеріального стимулювання праці, формування фонду творчо-виробничого і соціального розвитку колективу.

Експеримент почався 01.01.1987 р. У ньому брали участь 82 театри із дев’яти союзних республік. Це становило приблизно 13,5% від загальної кількості театрів. В експерименті було задіяно 58 драматичних театрів, 17 музичних, шість юного глядача і один ляльковий. Для всіх театрів за підсумками 1986 р. була характерна висока відвідуваність і велика річна кількість спектаклів [5].

Для перелічених театрів було скорочено кількість планованих зверху показників, затверджувалися лише деякі: стабільний обсяг державної дотації, розмір фонду заробітної плати, витрати і приріст фонду заробітної плати при зростанні фактичних доходів.

У творчій стороні діяльності театрів також були проведені деякі перетворення: скасовані попередня цензура п’єс, здавання спектаклю, а також планова кількість нових постановок. Театр міг самостійно формувати свій репертуар, що стимулювало до оновлення назв п’єс, вказаних в афіші, до скорочення кількості спектаклів поточного репертуару і до розширення кількості постановок п’єс, що мали до цього часу обмежений доступ на сцену.

Важливим перетворенням була можливість вибирати художню раду голосами творчого складу театру, якій було надано право остаточного вирішення творчих питань. Але відповідальність за них була покладена на адміністративне і художнє керівництво, що

саме по собі абсурдно, адже влади без відповідальності існувати не може.

Господарська сторона діяльності театрів також зазнала суттєвих змін. Театр мав право як підвищувати ціни на квитки до 50%, так і встановлювати знижки до базової ціни квитка. Внаслідок цього середня ціна квитка підвищилася на 10–15%. Причому підвищення ціни не позначилося на загальній відвідуваності театрів [4].

До проведення експерименту в театрах була наявною зрівняльна оплата праці: окремі творчі працівники при низькій зайнятості в спектаклях отримували матеріальну винагороду в тих самих розмірах, що й актори, активно зайняті в репертуарі. Преміювання також не відображало роботу окремо взятого службовця. Під час експерименту театрам вдалося підвищити рівень оплати праці деяким працівникам за рахунок застосування надбавок за активну творчу діяльність і високі результати в праці.

У деяких театрах-студіях Москви проходив перевірку і колективний підряд. Фонд заробітної плати ділився на постійну і змінну частини, перша з яких складалася із посадових окладів за штатним розкладом і виплачувалася щомісячно, а друга – розподілялася між членами колективу за коефіцієнтом участі у міру її накопичення.

До умов експерименту включалася також і стабільність державної дотації, що створювало театрам стійке фінансове становище і надавало можливість самостійно (але в рамках фінансового стану) експериментувати.

Також театрам було дозволено визначати ліміт кількості робітників і службовців. Театр міг брати безвідсотковий кредит у банку строком на один рік до 50 тис. крб для нових постановок. Театр міг встановлювати тимчасові надбавки до посадового окладу до 50%, але не більше ніж 100 крб., міг самостійно встановлювати поєднання професій з оплатою до 50% [5].

Театрам дозволялося для задоволення виробничих потреб купувати товари через торговельну мережу.

Перш ніж підводити підсумки театрального експерименту, варто відзначити психологічну неготовність ряду творчих і керівних працівників до здійснення змін в організації театральної справи. Деякі керівники органів управління на місцях виявилися неготовими передати театрам права у сфері формування репертуару і фінансово-господарської діяльності. Водночас керівники багатьох театрів були не здатні повною мірою використовувати надані ним можливості, побоюючись відповідальності за рішення, що приймаються. Не обійшлося і без конфліктів усередині колективів, оскільки будь-які нові перетворення зачіпають інтереси певних груп. Це теж стало істотним гальмом розвитку театрального експерименту.

Експеримент допоміг виявити ряд принципових питань, без вирішення яких неможлива реформа театрів, – самоврядування і фінансування, оплати праці, державної дотації та цін.

Комплексний театральний експеримент довів необхідність проведення реформ на основі цілісної концепції театральної справи.

Постанова “Про перехід театрів країни на нові умови господарювання” вийшла 22 листопада 1988 р. Вона була другим важливим кроком театральних реформ, що істотно розширив самостійність театрів [5]. Згідно з цією Постановою, всі театри в підпорядкуванні Міністерства культури повинні були з 01.01.1989 р. перейти на нові умови, які включали:

– заснування фондів розвитку театрального, музичного мистецтва і концертної діяльності, які повинні витрачатися на фінансування діяльності театрів, концертних організацій і колективів за встановленими для них нормативами бюджетного фінансування, а також цільові творчі замовлення щодо створення нових спектаклів і концертних програм, гастролей, проведення фестивалів, конкурсів та інших заходів, спрямованих на розвиток мистецтва;
– головною формою планування й організації діяльності театрів є п’ятирічний план економічного і соціального розвитку з розподілом за роками, що розробляється і затверджується самим театром. Для планування театрами своєї діяльності органи управління культурою доводять такі вихідні дані:
– контрольні цифри щодо кількості глядачів;
– державне замовлення на капітальні вкладення;
– ліміти державних централізованих капітальних вкладень і будівельно-монтажних робіт;
– нормативи бюджетного фінансування й утворення фонду творчо-виробничого і соціального розвитку з госпрозрахункового доходу, у випадку якщо театр вибирає другу модель розподілу доходів.

Принциповим моментом була можливість застосування двох альтернативних форм розподілу доходів. Згідно з Постановою, у доходи театрів включалися:

– збори від продажу квитків;
– надходження від надання послуг, проведення робіт і заходів щодо договорів з державою, кооперативними і громадськими організаціями;
– надходження з фондів розвитку;
– інші надходження.

За першою формою розподілу доходів з доходів театру відшкодовуються матеріаль-

ні і прирівняні до них витрати, виплати за зобов'язаннями стороннім організаціям і обов'язкові відрахування, після чого формується госпрозрахунковий дохід колективу. З госпрозрахункового доходу виплачується основна заробітна плата, після чого утворюється залишковий дохід, що йде на створення фонду творчо-виробничого і соціального розвитку та фонду заохочення, де сума виплат за основною заробітною платою і фонд заохочення утворюють єдиний фонд оплати праці.

Згідно з другою формою розподілу доходів, із доходів театру відшкодовуються матеріальні і прирівняні до них витрати, а також виплати стороннім організаціям й обов'язкові відрахування, після чого формується госпрозрахунковий дохід колективу. Із госпрозрахункового доходу утворюється фонд творчо-виробничого і соціального розвитку. Таким чином, засоби цього фонду використовуються театрами з відома трудового колективу на зміцнення матеріально-технічної бази, житлове будівництво, соціально-культурні і побутові потреби працівників. Далі формується єдиний фонд оплати праці як залишок госпрозрахункового доходу.

Кожна із форм мала певні переваги і недоліки. Театр не міг змінити обрану форму протягом одного календарного року. Але загалом нова форма розподілу передбачала економне і доцільне витрачання матеріальних ресурсів, допускаючи певний рівень свободи в розпорядженні єдиним фондом оплати праці.

Єдиний фонд оплати праці є єдиним джерелом виплати основної заробітної плати, надбавок, доплат, премій, матеріальної допомоги та інших грошових винагород. Питання заробітної плати і матеріального стимулювання, порушене під час експерименту, але не доведене до кінця, було нарешті вирішене. Керівникам театрів дозволено встановлювати:

– необхідну кількість працівників і затверджувати штати;
– посадові оклади без дотримання середніх окладів за штатним розкладом і без урахування співвідношень їх кількості;
– надбавки до заробітної плати працівникам за високі досягнення в праці, а артистам і художньому персоналу – за активну діяльність, виконання особливо важливої роботи;
– доплати працівникам за поєднання професій, збільшення обсягу робіт, а також за виконання поряд з основною роботою обов'язків тимчасово відсутнього працівника без обмеження розмірів цих доплат і переліків поєднання професій;
– порядок і розміри преміювання працівників, виходячи з ефективності та якості їх праці.

До єдиного фонду оплати праці могли також надходити кошти від інших підприємств. При нестачі коштів цього фонду театр міг спрямовувати на поповнення кошти фонду творчо-виробничого і соціального розвитку за умови подальшого повернення. Невикористані кошти фонду оплати праці вилученню не підлягали і могли використовуватися в наступні періоди.

До заснованого фонду творчо-виробничого і соціального розвитку прямують доходи від реалізації зайвого, застарілого і зношеного устаткування. Кошти цього фонду витрачалися за кошторисом, затвердженим трудовим колективом, на зміцнення матеріально-технічної бази, житлове і культурно-побутове будівництво, приріст нормативу власних оборотних коштів. Театри мали право передавати частину коштів фонду іншим підприємствам і організаціям на фінансування:

– спільно виконуваних робіт, пов'язаних із розширенням матеріально-технічної бази, підвищенням рівня театрального залучення населення;
– створюваних міжгалузевих виробництв, спільних підприємств і об'єднань;
– будівництва й експлуатації об'єктів виробничого значення спільного користування;
– організації підготовки фахівців і створення навчально-виробничих підприємств;
– інших заходів.

При переході на нові умови господарювання театри здобули право купувати товари, необхідні для здійснення нових постановок і для експлуатаційної діяльності, як оптом, так і в роздріб через торговельну мережу. Це істотно полегшило пошук і купівлю матеріалів.

Крім того, театрам було дозволено використання банківського кредиту на цілі виробничого і соціального розвитку з погашенням за рахунок театру. Короткостроковий кредит надавався на цілі поточної діяльності, коли в театрі виникає розрив у надходженні доходів на покриття планових збитків, довгостроковий – на витрати щодо технічного оснащення, реконструкції і розширення діяльності.

IV. Висновки

Підводячи підсумки театральної реформи 1989–1990 рр., слід зазначити, що, враховуючи досягнення проведеного театрального експерименту, вона значно децентралізувала систему управління театрами, підвищивши відповідальність за результати діяльності. Театри перетворилися на гнучкіший і самостійніший організм. Їм було дозволено користуватися альтернативними формами отримання і розподілу доходів, ціноутворення на квитки, планування й організації свого існування. Була переглянута концепція державної дотації, замість якої з'явилася сума бюджетного фі-

нансування, що включається в доходи театру. Таким чином, театр став підприємством, що самоокуповувалося. Театральна реформа хоча і не принесла миттєвих результатів, але все-ж поліпшила становище працівників театру, створивши передумови для нормалізації художнього життя.

Театральний експеримент довів неспроможність колишніх форм управління і намітив основні тенденції до розвитку нових. Після експерименту стало зрозуміло, що повернення до старих форм централізованого управління театрами неможливе – всі театри країни були переведені на нові умови господарювання, враховуючи досягнення експерименту. Але на цьому процес театральних реформ не зупинився. У складний етап переходу до ринкових відносин держава знов вимушена була перейняти на себе зобов'язання соціально-економічного захисту і державної підтримки театрів, що певною мірою допомогло деяким із них пережити період переходу до ринкової економіки.

Література

1. Дутчак Г. Держава і театр (до історії 60–80-х рр. XX ст.) / Г. Дутчак // Матеріали до Українського мистецтвознавства : зб. наук. праць. – К., 2003. – Вип. 2. – С. 357–361.
2. Корнієнко Н. Український театр 1980–1990-х років – ціннісні орієнтації та картини світу у візіях лідерів / Н. Корнієнко // Записки наукового товариства імені Т.Г. Шевченка. – Л., 1999. – Т. CCXXXVII. – С. 310.
3. Красильникова О.В. Історія українського театру XX сторіччя / О.В. Красильникова. – К. : Либідь, 1999. – 208 с.
4. Сорочкин Б.Ю. Эксперимент завершился, поиск продолжается / Б.Ю. Сорочкин // Театр между прошлым и будущим. – М., 1989.
5. Театры страны в условиях эксперимента. – М., 1989.
6. Черничко І. Культура і Держава (тенденції, проблеми та перспективи розвитку взаємовідносин владних і театрально-мистецьких структур в Україні) / І. Черничко. – К. : РВПС України НАН України, 1998. – 68 с.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.773:353

РОЗВИТОК ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ

Авраменко Н.В.

кандидат медичних наук, доцент
Запорізький медичний університет

Annotation

The author probes in the article the features of the lawmaking in a health protection, government control of insurance activity, main problems of the system of medical insurance in Ukraine.

Анотація

У статті розглянуто особливості правотворчості в охороні здоров'я, державного регулювання страхової діяльності, головні проблеми системи медичного страхування в Україні.

Ключові слова

Медичне страхування, соціальний захист, охорона здоров'я, державне регулювання, страхова діяльність, ліцензія, контроль.

I. Вступ

Проблеми раціоналізації соціального навантаження на економіку актуальні для сучасної України. Перед нашою державою стоїть завдання побудови такої системи соціального захисту, яка змогла б швидко та якісно підвищити рівень життя соціально незахищених груп населення і водночас не бути стримувальним фактором для розвитку економіки. Рішення може бути знайдено у створенні гнучких, спроможних швидко адаптуватися в нових економічних умовах систем управління соціальними ризиками, що базуються на кращих світових досягненнях та враховують національні особливості розвитку.

Для успішної перебудови галузі необхідно визначити пріоритети її реформування на основі забезпечення соціальних гарантій держави в охороні здоров'я. Один із пріоритетних шляхів виходу з кризового стану – запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Водночас система загальнообов'язкового соціального медичного страхування – результат соціального та економічного розвитку, одна зі стійких систем зв'язку між соціальною й економічною сферами суспільства. З одного боку, впровадження й удосконалення загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування дає змогу забезпечити вирішення соціальних, економічних, правових і організаційних проблем охорони здоров'я, а з іншого – ця система гарантує всім громадянам України рівні можливості в отриманні медичної допомоги через свою фінансову політику, спроможна також певною мірою впливати на рівень здоров'я населення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити законодавчі основи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

III. Результати

Розвиток соціальної політики держави в охороні здоров'я, насамперед, повинен спиратися на комплекс законодавчих актів, що створюють правову основу реалізації програми впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Тому тема законотворчості і механізмів забезпечення реалізації законів, як ніколи, актуальна саме сьогодні, коли перед державою постає завдання зміцнення її правової основи в охороні здоров'я. Некомпетентність законотворця, недотримання наукових основ законопроектної роботи можуть негативно позначитися на всій правовій системі, що стосується медичної галузі. Одним із важливих чинників удосконалення законодавства є оволодіння системою визначення вимог, що застосовуються в процесі створення законів та підзаконних актів. Ці вимоги, що були відпрацьовані протягом століть різними державами, концентровано формулюються в галузі знань, що має назву "законотворча технологія".

Ця галузь знань дуже добре розроблена в багатьох цивілізованих країнах та відображена в літературних джерелах зарубіжних авторів [3, с. 60]. Українські ж спеціалісти в галузі права явно недостатньо уваги приділяють теорії і практиці законотворчості в охороні здоров'я. Саме цим можна пояснити те, що наше законодавство і, насампе-

ред, нормативно-правова база у цій галузі характеризуються багатьма недоліками технічної природи. Особливо це стосується тих законів та інших правових актів, які прийняті в останнє десятиріччя.

До того ж обсяги медичної допомоги, що повинні гарантуватися кожному громадянину, мають бути забезпечені бюджетними коштами. Для реалізації права на отримання безоплатної, медичної допомоги необхідно затвердження на державному рівні державних стандартів якості медичної допомоги, а також нормативне оформлення порядку ціноутворення.

Зазначимо, що в плані формування законодавчої бази охорони здоров'я населення важливе значення мають і закони, які традиційно стосуються сфери екології.

У процесі вдосконалення законодавчої бази у галузі охорони здоров'я мають бути вирішені завдання розробки та прийнятя законів, що стосуються прав пацієнтів, діяльності медичних закладів, електронного документообігу в охороні здоров'я тощо.

Розглядаючи прийняті закони і відпрацьовуючи проекти законів, обов'язково необхідно враховувати: зв'язок з чинним законодавством та особливості кожного регіону, його демографічні, кліматичні й соціально-економічні умови. Такий підхід, на наш погляд, є єдино правильним, саме він може забезпечити проведення цілеспрямованої і результативної діяльності органів охорони здоров'я [1, с. 34].

Сьогодні, наприклад, в охороні здоров'я йде підготовка до проведення економічних інновацій, які мають опосередковуватися правовими нормами. Необхідність забезпечення таких державних заходів відповідними нормативними актами свідчить про те, що вони пов'язані з правотворчістю. На сучасному етапі ці заходи повинні забезпечити прискорення проведення реформувальних процесів у системі охорони здоров'я України.

Таким чином, важливим моментом законотворчості є те, що вона реалізує об'єктивні потреби, які виникають у суспільстві. У процесі правотворчості має існувати зворотний зв'язок з правовою дійсністю, який би надав інформацію про стан правової системи для того, щоб вчасно зробити необхідні дії і тим самим підвищити ефективність її діяльності.

В Україні йде активний процес законотворчості в охороні здоров'я, оновлення чи створення нових законів та підзаконних нормативних актів.

Правотворчість у цій галузі є важливим засобом управління сферою охорони здоров'я та безпосередньо пов'язана з типом держави, її формою, механізмом та функціями. За допомогою правотворчості норми природного права перетворюються у форму нормативних правових актів і стають позитивним правом, тобто правом, яке існує у вигляді законодавства.

Правотворчість в охороні здоров'я – це заключна стадія формування права в медичній галузі. Тому вона, як і будь-який правотворчий процес, базується на певних принципах, до яких можна віднести:

– законність, яка передбачає, що вся правотворча робота з підготовки, прийняття та публікації нормативних правових актів повинна здійснюватися в рамках закону і насамперед Конституції України;
– демократизм та гласність. Цей принцип полягає у відкритості правотворчого процесу, вільному та діловому обговоренні проектів нормативних актів;
– професіоналізм, який прямо та безпосередньо пов'язаний з якістю правотворчості, ефективністю механізму прийняття державних рішень. До такої діяльності маютьзалучатися компетентні спеціалісти (правознавці, соціологи, політологи), які мають професійні знання та досвід у моделюванні законопроектів;
– науковий характер. Сутність цього принципу полягає в тому, що законопроект готується не просто сам по собі, а при досконалому аналізі соціально-економічної ситуації в країні, політичних умов, необхідності правового регулювання тих чи інших сторін суспільного життя, доцільності подібного регламентування тощо.

Таким чином, процес створення нормативних правових актів – це сукупність послідовних організаційних дій, що регулюються конституційними та іншими юридичними нормами. Але всі вони базуються на конкретних соціально-економічних умовах, що складаються в країні та характеризують саме процеси відносин держави та суспільства в усіх їх проявах.

Саме тому зазначимо, що всі перелічені вище теоретичні основи законотворчого процесу повною мірою стосуються і законодавства із загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Інститут соціального страхування, а саме загальнообов'язкового медичного є елементом структури ринкової економіки разом з такими складовими, як інститут конкурентного середовища, приватна власність, банківське регулювання, ринок цінних паперів тощо.

Принципи, на яких базується соціальне медичне страхування, такі [2, с. 66]:

– стійкість фінансової системи обов'язкового соціального медичного страхування, що забезпечується еквівалентністю страхового забезпечення та страхових внесків;
– загальний обов'язковий характер соціального медичного страхування, доступність для застрахованих осіб реалізації своїх соціальних гарантій;
– державна гарантія дотримання прав застрахованих осіб на захист від соціаль-

них страхових ризиків та виконання зобов'язань щодо загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування незалежно від фінансового стану страховика;
– державне регулювання системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;
– паритетність участі представників суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в органах управління системи;
– обов'язковість сплати страхувальниками страхових внесків у бюджети відповідних фондів;
– відповідальність за цільове використання коштів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;
– забезпечення нагляду та громадського контролю;
– автономність фінансової системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Таким чином, складається нова для економіки та соціальної сфери України інституція, яка буде характерною саме для ринкових відносин, які ще перебувають у стані формування, а система загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування стає складовою системи соціального захисту громадян.

У той час, коли в Україні виникло питання щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, була розпочата докорінна перебудова всієї системи відносин у галузі надання медичної допомоги.

Саме в системі медичного страхування учасники процесу надання медичної допомоги стали розглядатися з ринкових позицій: визначені виробники, продавці та покупці специфічного товару – медичної послуги. Через систему медичного страхування у сфері медичного обслуговування реалізуються ринкові механізми регулювання: заміна централізованого бюджетно-кошторисного фінансування медичних закладів оплатою виконаної роботи на основі договорів; формування конкурентного середовища, "боротьби за пацієнта" як між медичними установами, так і між страховими організаціями.

Водночас практика формування і функціонування системи медичного страхування в Україні показує необхідність істотних змін законодавчої бази.

Серед головних проблем, вирішення яких неможливе без відповідних рішень на законодавчому рівні, можна назвати такі:
– забезпечення збалансованості законодавчих актів із соціального страхування та загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, що суттєво підвищить стабільність системи страхування;
– підвищення відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо зобов'язань, пов'язаних зі страхуванням пільгових груп населення;
– чітке розмежування функцій і відповідальності на різних рівнях управління системою;
– створення механізмів реального забезпечення захисту прав пацієнтів;
– забезпечення дієвого контролю з боку державних органів за цільовим використанням коштів, що будуть виділені на ці цілі.

У законодавстві із загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування мають бути відображені такі аспекти:
– чітка відповідність програми розвитку загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування реальним коштам;
– регулювання розподілу функцій покупця (платника) і виробника медичних послуг;
– регулювання взаємодії загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування і добровільного медичного страхування;
– відповідальність виконавчої влади за невиконання зобов'язань щодо страхових внесків за пільгові групи населення.

Слід зазначити, що коло проблем, які вимагають законодавчого регулювання в системі медичного страхування, тісно пов'язане з проблемами законодавства у сфері охорони здоров'я взагалі. Ось чому концептуальні положення з розвитку законодавства щодо загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування мають враховувати необхідність збереження основних принципів чинного законодавства зі страхування та загальнообов'язкового соціального страхування, головними з яких є такі:
– незалежність (організаційна і фінансова) системи медичного страхування від органів управління охороною здоров'я при координації їх діяльності;
– контрактна система фінансових відносин суб'єктів при чіткому розмежуванні функцій;
– орієнтована на пацієнта система оплати медичної допомоги;
– наявність спеціальної структури – страховика, що представляє інтереси (права) громадян у системі охорони здоров'я;
– соціальне партнерство у сфері організаційного і фінансового забезпечення медичного обслуговування громадян.

Треба зазначити, що перелічені принципи нерідко є тільки декларативними і далеко не завжди цілком реалізуються на практиці. Так, причинами еклектичності і нерівномірності реформування системи охорони здоров'я в

Україні є не тільки (а часто і не стільки) недоліки законодавчої і нормативної бази, скільки пряме невиконання чинного законодавства.

В умовах перехідного періоду регуляторна функція держави в страховій діяльності повинна виявлятися в різних формах: прийнятті законодавчих актів, що регулюють загальнообов'язкове соціальне медичне страхування; запровадженні в інтересах суспільства й окремих категорій його громадян обов'язкового медичного страхування; проведенні спеціальної податкової політики; запровадженні різноманітних пільг страховим установам (компаніям чи фондам) для стимулювання такі діяльності, а також створення особливого правового механізму, що забезпечує нагляд за функціонуванням страхових підприємств і організацій.

Виконання регуляторної функції держави, як правило, покладається на спеціальний орган (спеціальну структуру) – державний страховий нагляд (контроль). Подібна структура існує в багатьох країнах.

Державне регулювання страхової діяльності являє собою вплив держави на учасників страхових зобов'язань, що здійснюється за такими напрямами:

а) пряма участь держави у становленні системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

б) законодавче забезпечення становлення та захисту національного страхового ринку в галузі охорони здоров'я;

в) державний нагляд за страховою діяльністю;

г) захист здорової конкуренції на страховому ринку в галузі охорони здоров'я, запобігання і припинення монополізму.

Підвищення ефективності державного регулювання страхової діяльності, удосконалення її нормативної бази слід розглядати як засоби для створення ефективної системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в Україні.

Пряма участь держави у становленні системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування зумовлюється необхідністю, по-перше, надання гарантій соціального захисту певним групам населення і проведення обов'язкового державного медичного страхування за рахунок бюджетних коштів; по-друге, визначенням основ і порядку участі держави в страхуванні некомерційних ризиків для захисту інвестицій, у тому числі й іноземних, у медичне страхування; по-третє, наданням додаткових гарантій тим коштам страховиків, що розміщуються у формі спеціальних неринкових державних цінних паперів з гарантованим доходом; по-четверте, створенням цільових резервів, що компенсують неспроможність майбутніх страхових організацій при виконанні ними зобов'язань за договорами загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування громадян.

Законодавство зі страхування повинно мати комплексний характер і може бути виділено як окрема комплексна галузь законодавства, що включає в себе закони, які регулюють страхову діяльність, укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України, накази й інструкції, що видаються в межах своєї компетенції установами державних адміністрацій регіонів з нагляду за страховою діяльністю.

Як інститут цивільного права страхування регулюється нормами, що регламентуються Законом України "Про страхування" та "Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" і рядом інших спеціальних законів. Але сама страхова діяльність як вид господарської діяльності, що ґрунтується на масиві приватно-правових і публічно-правових відносин, регулюється комплексом різних нормативно-правових актів, починаючи від закону і закінчуючи наказами й інструкціями місцевих органів з нагляду за страховою діяльністю. Сюди ж варто було б віднести і локальні, внутрішньофірмові акти, що діють тільки в межах і на території конкретної юридичної особи.

Таким чином, державний нагляд за страховою діяльністю здійснюється з метою дотримання вимог законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, ефективного розвитку страхових послуг, захисту прав і інтересів страхувальників, страховиків, інших зацікавлених осіб і держави. А система державного нагляду за страховою діяльністю повинна ініціювати:

1) організацію основ страхового нагляду в Україні, у першу чергу, шляхом створення спеціальних органів з нагляду за страховою діяльністю на державному рівні і на рівні регіональних органів державної влади;

2) створення нормативних актів нагляду за страховою діяльністю, вироблення єдиних методичних принципів організації і здійснення страхової справи в системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

3) визначення спеціальних вимог до страхових організацій, встановлення ліцензування і сертифікації страхової діяльності;

4) встановлення єдиних кваліфікаційних вимог до керівників і фахівців страхових організацій, сюрвейерів тощо.

Основними функціями державного органу виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю є:

1) видача страховикам ліцензій на здійснення страхової діяльності в системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

2) ведення єдиного Державного реєстру страхувальників, що працюють у системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

3) контроль за обґрунтованістю страхових тарифів і забезпеченням платоспроможності страховиків:

4) встановлення правил формування і розміщення страхових резервів, показників і форм обліку страхових операцій та звітності про страхову діяльність;

5) розробка нормативних і методичних документів з питань страхової діяльності, віднесених законодавством до компетенції державного органу виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю;

6) узагальнення практики страхової діяльності, розробка і представлення у встановленому порядку пропозицій щодо розвитку й удосконалення законодавства України про страхування.

Ліцензія, що дає право займатися страховою діяльністю на території України, повинна видаватися тільки юридичній особі. Фізичні особи не мають права займатися страховою діяльністю в системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Ліцензії видаються на здійснення лише загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

IV. Висновки

Запровадження медичного страхування за участю комерційних страхових компаній, як доводить досвід функціонування страхової медицини в різних країнах світу, обов'язково призведе до втрати соціальних засад і дасть можливість витрачати кошти, спрямовані на соціальне медичне страхування, для підтримки комерційних інтересів страхових медичних організацій.

Для створення ефективної системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування необхідна добре відпрацьована законодавча база, яка б відповідала таким вимогам: чітка відповідність програми розвитку загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування реальним коштам; регулювання розподілу функцій покупця (платника) і виробника медичних послуг; регулювання взаємодії загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування і добровільного медичного страхування; відповідальність виконавчої влади за невиконання зобов'язань щодо страхових внесків за пільгові групи населення.

Література

1. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навч. модуля / уклад.: В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
2. 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.
3. Черненко А.К. Проблемы метода конструирования права как регулятора устойчивости и рациональности социальных институтов / А.К. Черненко // Гуманитарные науки в Сибири. – 1996. – № 1.– С. 60–61.

УДК 338.246.025.2:338.46:368.01

ОБҐРУНТУВАННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ

Андрєєва О.І.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Investigational theoretical going near maintenance of mechanism of government control of development of market of insurance services; grounded ways of subsequent perfection of its essence.

Анотація

Досліджено теоретичні підходи до змісту механізму державного регулювання розвитку ринку страхових послуг; обґрунтовано шляхи подальшого вдосконалення його сутності та змісту.

Ключові слова

Механізм державного регулювання, принципи, інструменти, методи державного регулювання.

І. Вступ

Функціонування ринку страхових послуг є предметом пильної уваги з боку органів державного управління України. Держава піклується про поліпшення його стану та забезпечує комфортні умови функціонування. Особливості ринку страхових послуг як об'єкта державного регулювання зумовлюють специфіку формування і функціонуван-

ня комплексного механізму, за допомогою якого здійснюється цей вплив. Проблема формування механізмів державного регулювання ринку страхових послуг не є новою, проте чіткого визначення поняття "механізм державного регулювання" стосовно розвитку цього сектора економіки України сьогодні не існує. До визначення поняття "механізм державного управління", або "механізм державного регулювання" по-різному підходили відомі зарубіжні та вітчизняні вчені: Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, С. Глазьєв, Ф. Шамхалов, В. Бакуменко, С. Дубенко, В. Князєв, О. Машков, О. Могильний, Н. Нижник, Г. Одинцова, Ю. Сурмін та ін. Виходячи з вищенаведеного, актуальним є визначення цього поняття з наукової точки зору.

II. Постановка завдання:

– розглянути основні підходи вітчизняних та зарубіжних учених до визначення цього поняття;
– обґрунтувати шляхи подальшого вдосконалення сутності та змісту механізму державного регулювання розвитку ринку страхових послуг.

III. Результати

У вітчизняній та зарубіжній науковій літературі є багато визначень поняття державного регулювання економіки взагалі і ринку страхових послуг зокрема. У наукових джерелах та в практиці державного управління є різні визначення категорії "механізм". Так, у довідковій літературі наводиться кілька визначень цього поняття. Слово "механізм" у перекладі з грецької mechane означає "зброя", "машина". У першій дефініції – це послідовність станів, процесів, які визначають собою які-небудь дії, явища; у другій – система, пристрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності.

Так, на думку Г. Атаманчука, механізм управління – це складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. До того ж, на думку цього автора, механізмом може бути сама держава, якщо розглядати її як форму суспільного самоуправління [1]. У свою чергу, Ф. Шамхалов під механізмом держави в широкому розумінні розуміє механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому – конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або вирішення суперечностей [6].

Українські вчені В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін у статті "Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку", виділяючи складові структури методології державного управління, зазначають, що механізмами діяльності можуть виступати методи [2]. Але у словнику-довіднику "Державне управління" В. Князєв і В. Бакуменко дають більш повне визначення механізму державного управління як практичних заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей.

Що стосується категорії "механізм державного регулювання", то, за твердженням О. Комякова, "його необхідно розглядати як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки" [5].

За визначенням Л. Дідківської та Л. Головко [4], механізм макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу – це система макроекономічних регуляторів, що складаються з таких основних елементів, як: ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства.

На нашу думку, механізм державного регулювання – конкретні дії регуляторних органів, які спрямовані на покращення стану об'єкта регулювання через використання певних методів, форм та інструментів регулювання, враховуючи основні принципи й функції такого об'єкта.

Механізм державного регулювання є складовою системи державного регулювання і включає в себе суб'єкти (регулювання діяльності страхових організацій здійснюється за допомогою спеціально створюваних державних організацій страхового нагляду, функції яких виконує Департамент страхового нагляду, а також податкова служба (сплата податків), Національний банк (страхування в національній валюті), орган з антимонопольної політики та об'єкти регулювання (ринок страхових послуг)). При цьому система працює під впливом певного навколишнього середовища та ґрунтується на певних принципах. Ринок страхових послуг має свою внутрішню структурну побудову й зовнішнє оточення та являє собою досить складне явище. Його внутрішня будова, з одного боку, представлена суб'єктами страхового ринку, з іншого – страховими продуктами, що реалізуються. Зовнішнє оточення складається з елементів, якими страховик може управляти (ринковий попит, конкуренція, інфраструктура ринку), та з тих, на які він впливати не може, – кількість населення та його вікова структура, купівельна спроможність населення та ін.), проте повинен їх враховувати у своїй діяльності.

На нашу думку, раціональний механізм державного регулювання розвитку ринку страхових послуг має відповідати таким принципам:

– необхідності існування державного сектора – наявність комплексу господарюючих суб'єктів, що належать центральним

або місцевим органами влади, з метою здійснення альтернативної діяльності;
– системності і пріоритетності – функціонування страхового ринку здійснюється на засадах вільної конкуренції, а держава має системний характер;
– поступової гармонізації – трансформування національного страхового законодавства до міжнародних вимог;
– справедливості – оскільки ринок виявляє нерівність людей, то держава в інтересах уього суспільства виключає суспільні блага зі сфери дії ринкових відносин.

До головних функцій державного регулювання розвитку ринку страхових послуг необхідно віднести такі:
– ведення єдиного державного реєстру страховиків (перестраховиків), державного реєстру страхових та перестрахових брокерів та видача ліцензій на здійснення страхової діяльності;
– контроль за платоспроможністю страховиків щодо виконання ними зобов'язань перед страхувальниками;
– установлення правил формування, розміщення та обліку страхових резервів;
– проведення перевірок щодо правильності застосування страховиками (перестраховиками) та страховими посередниками законодавства про страхову діяльність і достовірності їхньої звітності;
– розробка нормативних і методичних документів з питань страхової діяльності, що віднесена Законом України "Про страхування" до компетенції уповноваженого органу;
– узагальнення практики страхової діяльності і посередницької діяльності на страховому ринку, розробка й подання у встановленому порядку пропозицій щодо розвитку і вдосконалення законодавства України про страхову діяльність і посередницьку діяльність у страхуванні та перестрахуванні;
– прийняття в межах своєї компетенції нормативно-правових актів з питань страхової діяльності і посередницької діяльності у страхуванні та перестрахуванні;
– проведення аналізу додержання законодавства об'єднаннями страховиків і страхових посередників;
– здійснення контролю за платоспроможністю страховиків відповідно до взятих ними страхових зобов'язань перед страхувальниками;
– забезпечення проведення дослідно-методологічної роботи з питань страхової діяльності і посередницької діяльності у страхуванні та перестрахуванні, підвищення ефективності державного нагляду за страховою діяльністю;
– встановлення правил формування, обліку і розміщення страхових резервів та показників звітності;
– проведення і координація у визначеному законодавством порядку навчання, підготовки і перепідготовки кадрів та встановлення кваліфікаційних вимог до осіб, які провадять діяльність на страховому ринку, організація нарад, семінарів, конференцій з питань страхової діяльності;
– участь у міжнародному співробітництві у сфері страхування і посередницької діяльності у страхуванні та перестрахуванні, вивчення, узагальнення, поширення світового досвіду, організація виконання міжнародних договорів України з цих питань;
– здійснення організаційно-методичного забезпечення проведення актуарних розрахунків.

До складових механізму державного регулювання страхового ринку належать також форми, методи та інструменти регулювання.

Форми страхового захисту історично зазнали тривалої еволюції. Первісними формами були біологічні та генетичні інстинкти людини, які реалізовували самозбереження, продовження та безпеку роду.

Пізніше, в процесі соціального розвитку виникають відносини з розподілу збитків (взаємодопомога) за рахунок власних, як правило, натуральних чи матеріальних ресурсів. Основним принципом формування таких відносин є солідарність. Форма та розмір виплат визначаються відповідно до встановленого порядку або залежно від настання певної події. Хоча коріння такої форми захисту знаходять ще в первісному суспільстві, вона досить поширена і в умовах сучасної економіки. У цілому, суспільна практика виробила три основні організаційні форми страхового фонду:
– централізовані резерви держави в натуральній та грошовій формі;
– фонди самострахування окремих суб'єктів господарювання (самострахування);
– фонди, які створюються страховиками (страховими організаціями).

У науковій літературі також підкреслюється можливість існування різноманітних організаційних форм страхового фонду: фонди соціального страхування (державні), фонди самострахування, фонди страхових організацій. Розмір і структура фондів, які використовують з метою страхового захисту юридичних і фізичних осіб, залежать від багатьох факторів: концепції формування фонду, стану розвитку економіки, співвідношення форм власності, методів залучення коштів для реалізації соціальних програм, традицій населення, міжнародних відносин тощо.

Не можна сказати, що форми і методи державного регулювання ринку страхових послуг не були об'єктом дослідження. Наприклад, класифікація таких методів запропонована Ю.Л. Сплетуховим. У сучасних умовах усе більш важливого значення набува-

ють непрямі методи стимулювання державного розвитку страхування. Суть цих полягає в тому, що держава різними способами регулює страхову діяльність.

Загалом, треба відзначити, що державне регулювання проводиться за допомогою прямих та непрямих методів. Розбіжність між прямим і непрямим методами державного регулювання полягає в тому, що при використанні останнього вплив спрямований на оточення, а не на суб'єкт регулювання, тобто вплив виявляється опосередковане. Зміст будь-якого методу становить комплекс засобів і прийомів його реалізації. У зв'язку з цим некоректним буде висловлення, що "на економічних засобах переплітається використання прямих і непрямих методів". Правильніше буде навпаки: як непрямі, так і прямі методи можуть бути засновані на застосуванні економічних засобів.

Основні складові механізму державного регулювання розвитку ринку страхових послуг наведено на рисунку.

	Методи	Форми	Інструменти
Пряме регулювання	Державне господарське управління (економічне адміністрування)	Державне підприємництво	Державна страхова організація, тендер, акредитація, контракт
		Державна контракція	
		Державне фінансування	Субсидія, дотація
		Антимонопольне регулювання	Тариф, квота, обмеження
	Адміністративно-правове регулювання (інституційне)	Страховий нагляд (крім фінансового регулювання)	ліцензія, реєстрація, умови страхування, нормативи, тарифи, ліміти, квоти, страхова сума, штраф
		Ліцензування	
		Обов'язкове страхування	
	Тактичне та стратегічне програмування та планування	Програмування	Програми, перспективні та поточні індикативні плани
		Планування та прогнозування	
	Регулювання фінансової діяльності	Контроль за платоспроможністю	Нормативи, ліміти, тарифи, податки, ставки, оподаткований дохід, пільги, штрафи, пені, санкції, заборони тощо
		Контроль за інвестиційною діяльністю	
		Контроль за ціноутворенням	
		Оподаткування	
Непряме регулювання	Грошово-кредитне регулювання	Регулювання ставки рефінансування	Ставка відсотка
		Валютне регулювання	Курс, котирування паритет, аукціон, номінал, вилучення

Рис. Складові механізму державного регулювання ринку страхових послуг

При виділенні прямих і непрямих методів державного регулювання слід проводити їх подальшу зайву деталізацію, класифікацію методів. Поділ методів державного впливу пропонується здійснювати відповідно до конкретних питань, що підлягають регулюванню у сфері регульованих відносин. У подальшому це дасть змогу систематизувати форми державного регулювання, "прив'язавши" їх до визначених методів.

Таким чином, методи прямого державного впливу відносно до регулювання ринку страхових послуг можна звести до такого:

– державне господарське управління (економічне адміністрування);
– адміністративно-правове регулювання (інституціональне);
– стратегічне і тактичне програмування і планування;
– регулювання фінансової діяльності (фінансове регулювання).

На відміну від прямих методів, методи непрямого державного регулювання ринку страхових послуг спираються винятково на фінансово-економічні важелі, визначають ринкові (міжгалузеві) правила гри, керують економічними інтересами господарюючих суб'єктів різних галузей:

– регулювання фінансової діяльності (у частині податкового регулювання);
– грошово-кредитне регулювання.

Проте з метою більш детального дослідження механізму державного регулювання

ринку страхових послуг варто докладно зупинитися безпосередньо на формах регулювання. Аналіз практики державного регулювання ринку страхових послуг, а також використання загальних теоретичних висновків з питань державного регулювання ринку страхових послуг повинні характеризуватися достатнім рівнем деталізації й водночас мати визначену комплексність. В основі виділення самостійної форми державного регулювання можуть бути використані критерії належності форми до визначеного суб'єкта регулювання, сфера регулювання, сфера діяльності тощо.

IV. Висновки

Таким чином, запропоновані базові принципи, а також форми, методи й інструменти регулювання, на наш погляд, мають стати сьогодні основою механізму державного регулювання розвитку ринку страхових послуг України в сучасних умовах господарювання.

Для ефективного розвитку ринку страхових послуг слід вирішувати ряд завдань, що за наявних проблем стає дедалі більш ускладненим. До того ж більшість існуючих проблем не можна вирішувати за допомогою ринкового механізму, тому необхідні суттєва підтримка галузі з боку держави та запровадження дієвого механізму державного регулювання розвитку цього ринку на основі вищевизначених складових.

Подальші дослідження форм і методів державного регулювання розвитку ринку страхових послуг України мають бути спрямовані на визначення напрямів удосконалення механізмів державного впливу на основі їх законодавчого ствердження.

Література

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2000. – 302 с.
2. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 18.
3. Державне управління : словник-довідник / [за ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л.С. Головко. – К. : Знання-Прес, 2000. – 209 с.
5. Комяков О.М. Державне регулювання перехідної економіки : автореф. дис. … канд. екон. наук / О.М. Комяков. – К., 2000. – 19 с.
6. Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.

УДК 378.014(477)

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ОДНА ІЗ ЗАПОРУК ЯКОСТІ НАВЧАННЯ

Домбровська С.М.

кандидат історичних наук, доцент

Харківський інститут фінансів Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Annotation

Dominant course of our country towards market economy determines the necessity to reform the higher education system as a principle factor to bring up overwhelmed personality, to expand individual approach in development of creative abilities, to improve the upbringing of competent specialist in different social spheres. The results of searching of reforming of higher education in Ukraine are shown in this article as well as international statistic data, normative documents are analyzed. The latter regulate the following: the formation of educational branch; the of growth of higher educational establishments indicators; the improvement of studying process and difficulties which the Ukrainian higher educational establishments have faced with.

Анотація

Перехід країни до ринкової економіки зумовлює необхідність реформування вищої освіти, яке повною мірою сприяло б формуванню самостійного мислення особистості, посиленню індивідуального підходу до розвитку творчих здібностей, докорінному поліпшенню професійної підготовки спеціалістів, здатних працювати в нових умовах. У статті висвітлено результати досліджень процесів реформування вищої освіти в Україні, проаналізовано світові статистичні дані, нормативні документи, які регламентують формування освітянського простору, та результати зростання показників вищих навчальних закладів держав, процеси вдосконалення навчального процесу та труднощі, з якими зіткнулися українські вищі навчальні заклади.

Ключові слова

Вища освіта, реформа освіти, вищі навчальні заклади.

І. Вступ

На початку XXI ст. під час актуалізації в Україні державотворення дослідників у галузях економіки, соціології, педагогіки цікавила тема державного управління, удосконалення й обґрунтування потреби і впливу державного управління на освіту, оскільки кожний історичний етап еволюції державного управління характеризується своєю специфікою, особливістю розвитку залежно від формування певної державності.

Сучасні політичні та соціально-економічні перетворення в Українській державі ставлять нові завдання перед освітньою системою країни, теоретико-методологічного обґрунтування потребує вдосконалення державного управління системою вищої освіти. Необхідність осмислення компонентів, ключових характеристик, умов реалізації державних механізмів управління в українській освітній системі, а особливо управління розвитком освіти, пояснюється комплексом важливих факторів. В Україні розробка концепції реформування вищої освіти входить до кола наукових інтересів таких визнаних вітчизняних фахівців, як В. Андрущенко, К. Левківський, В. Луговий, В. Козаков, К. Корсак, В. Кремень, В. Огнев'юк, С. Ніколаєнко, М. Степко, Т. Фініков та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розглянути шляхи вдосконалення механізмів державного управління у сфері реформування вищої освіти

ІІІ. Результати

Проведення реформ в освітянській галузі на сучасному етапі розвитку українського суспільства гальмується через недосконалість механізму реформування системи освіти. Останні кризові роки надали цій проблемі ще більшої гостроти. Новий механізм управління освітою вимагає розвитку автономії навчальних закладів, яка повинна здійснюватись на основі внутрішнього академічного контролю, зовнішнього контролю, послаблення регламентації всіх видів діяльності освітніх установ за умови виконання ними вимог державних освітніх стандартів.

Усі структурні перетворення у вищій освіті повинні відбуватися в процесі інтеграції до європейського та світового освітнього простору.

Як свідчить практика багатьох європейських країн, однією з умов підвищення якості вищої освіти є посилення відповідальності вищих навчальних закладів за результати діяльності шляхом розширення демократичних засад їх функціонування та поглиблення університетської автономії. Водночас очевидним є й те, що ширша автономія вищих навчальних закладів неминуче призведе до більшої залежності їх від громадського контролю, а отже, й громадської підтримки.

Сьогодні автономія університетів в Україні та їх академічні свободи регламентуються Законом України "Про вищу освіту", який визначає рамки автономії і самоврядування університетів у різних напрямах їх діяльності.

Розвиток вищої освіти має спрямовуватися на забезпечення як потреб держави, так і потреб регіонів, сприяти підвищенню рівня економічної активності громадян.

На сьогодні необхідне подальше вдосконалення системи універсального доступу до вищої освіти. Мережа вищих навчальних закладів повинна бути трансформована на загальнодержавному і регіональному рівнях таким чином, щоб йти назустріч усім, хто бажає здобути вищу освіту, маючи для цього відповідні можливості і якісні показники.

У цьому контексті державно-громадське управління вищою освітою має бути спрямоване на подальшу демократизацію діяльності державних органів управління освітою та розвиток самоврядних асоціацій вищих навчальних закладів [2].

У сучасних умовах розвиток освіти перестає бути виключною справою держави, а стає полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів з органами місцевого самоуправління, студентами та їх сім'ями, державними й недержавними освітніми закладами, педагогами, потенційними роботодавцями, громадськими об'єднаннями.

Демократизація управління освітою реалізується перш за все у залученні до цього процесу різних соціальних груп населення (викладачів, студентів, представників бізнесу та ін.).

Результатом модернізації управління вищою освітою має стати розробка й упровадження відкритої моделі, побудованої на принципах поєднання централізації та децентралізації, активного залучення всіх зацікавлених сторін до управління освітою, поєднання внутрішньої самооцінки вищих навчальних закладів і зовнішньої оцінки їх діяльності незалежними організаціями та експертами.

Звідси – необхідність формування державно-громадських органів управління системою вищої освіти на рівні вищих навчальних закладів, здатних формувати пропозиції щодо подальшої стратегії реформування та вдосконалення системи вищої освіти, ведення незалежної експертизи діяльності системи, визначення соціального замовлення вищої освіти, здійснення контролю за діяльністю державного апарату [5].

Глобалізаційні процеси поставили також на порядок денний питання про нову філософію освіти, засновану на збереженні національної самоідентичності в оптимальному поєднанні з інтеграцією у світовий освітянський простір.

У цьому контексті, безперечно, головна роль відводиться університетам як генераторам різноманітних моделей розвитку вищої освіти, осередкам регіонального і транснаціонального співробітництва; розробникам новітнього змісту освіти, нових технологій навчання, прогресивних управлінських рішень.

Особливо це стосується національних університетів, де, у першу чергу, повинні створюватися центри з вивчення питань розвитку вищої освіти, порівняльного аналізу сучасних систем вищої освіти, розробки питань автономії, взаємодії суб'єктів державного і недержавного секторів вищої освіти.

Відомо, що для України курс на євроінтеграцію – це наш першочерговий пріоритет.

І тут ще одне завдання університетів – знаходити оптимальний баланс між глобальними факторами і місцевою складовою освітніх і культурних цінностей, розробляти принципи академічної свободи, автономії.

Потрібні нові підходи і формули фінансування вищої освіти, які базуються на новаторських принципах, консолідованій участі різних джерел фінансування – від громадських (державний і місцевий бюджет), приватних, комерційних (банківські позики) до міжнародних організацій і фондів.

Глобальною залишається проблема захисту національного ринку освітніх послуг. Одним із ключових питань є забезпечення якості вищої освіти та державних стандартів вищої освіти.

Підвищення рівня відповідності вищої освіти вимогам сучасності, а також реалізація освітянської політики в галузі якості професійної підготовки можливі тільки з урахуванням функції сучасної школи як соціального інституту. Його функція виявляється в оновленні соціальних цінностей і норм за рахунок відпрацювання нових та переймання прогресивних цінностей зі світового освітнього досвіду, адекватних соціально-історичним умовам України [6].

Перехід до компетентного підходу при розробці державних освітніх стандартів вищої освіти є своєчасним і необхідним, тому що інтегральна оцінка якості підготовки випускника може бути найбільш повною тільки при визначенні його компетентності в обраній сфері професійної діяльності.

Таким чином, з метою подальшого розвитку вищої освіти України необхідно прийняти Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вищу освіту" та розробити ряд нормативних актів і положень щодо його реалізації, а також здійснити заходи щодо оновлення стандартів вищої освіти, методичного забезпечення та форм організації навчального процесу. Адже модернізація завжди починається із прийняття нової законодавчої бази, яка має тенденцію змінюватися не рідше ніж один раз на два роки, а то й щорічно. Нова модель управління освітою є відкритою і демократичною. У ній органічно поєднуються засоби державного впливу з громадським управлінням. Відкритість системи передбачає розширення управлінських можливостей громадської думки, меншу залежність управління від впливу конкретних посадових осіб. Вона змінює навантаження, функції, структуру й стиль центрального і регіонального управління якістю освіти: контроль і пряме втручання у навчальний процес мають поступитися місцем гнучкості, дієвості рішень, науково-методичним, прогностичним, експертним, інформаційним та іншим функціям. На основі найхарактерніших ознак державного управління визначено ті механізми, що належать до класу інноваційних. Доведено, що цим ознакам відповідають стандарти вищої освіти, які є інноваційними механізмами державного управління. Законом України "Про вищу освіту" встановлено, що стандарт вищої освіти – це сукупність норм, які визначають зміст вищої освіти, зміст навчання, засоби діагностики якості вищої освіти та нормативний термін навчання [1].

Під стандартизацією у сфері державноуправлінської освіти слід розуміти процес вироблення і впровадження в життя освітніх стандартів, які забезпечують набуття студентами професійної компетентності. Інноваційний розвиток вищої школи спрямований на зміну принципів і механізмів державного управління нею. Оптимізація управління передбачає скорочення рівнів управління, його децентралізацію, розширення соціальної бази, підвищення дисципліни суб'єктів управлінських відносин. Для формування державно-суспільного управління потрібне дотримання не тільки взаємного інтересу суб'єктів, а й взаємних зобов'язань, відповідальності. Механізми державного управління стійким розвитком в освітній системі являють собою динамічну структуру гнучкої взаємодії соціальних суб'єктів, характер якої складається й визначається соціальною поведінкою цих суб'єктів. Механізми державного управління виконують регулювальну й мобілізаційну функції, що виявляється в активізації суб'єктів управління та зміні їх цільових і ціннісних настанов у процесі проектування змін в освіті, забезпечує зв'язок і взаємозумовленість управлінських рішень [4].

Комплексний аналіз системних, структурних і змістовних інновацій у системі вітчизняної вищої освіти дав змогу переосмислити з позицій сьогодення історичний досвід розвитку вищої школи в Україні, узагальнити результати моніторингу змін, які відбувались у ній у період розбудови й самоствердження української державності.

IV. Висновки

Таким чином, реформування й оновлення вищої школи України необхідно здійснювати з урахуванням життєвих циклів нововведень,

специфіки часу. Для вищої школи України актуальним є виклик глобалізації, у тому числі й у вигляді нових ідей і технологій. У результаті фактором ризику стають нездатність управляти потоком запозичених інновацій, заміна курсу євроінтеграції в освіті практиками імітації.

Система освіти в України є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального та економічного розвитку суспільства. Вона здобувається людиною в результаті послідовного, системного, цілеспрямованого засвоєння знань, забезпечуючи всебічний розвиток людини як особистості. Вища освіта будувалася й реформувалася переважно під завдання державного будівництва й сприймалася як структурний елемент державного устрою. З огляду на це вона потребує якісної перебудови та адаптації до загальноєвропейських стандартів, що неможливо без відповідного сприяння з боку держави й вирішення ряду суттєвих проблем, серед яких: необізнаність суспільства щодо сутності освітньо-кваліфікаційних рівнів; невисокий рівень готовності вітчизняних ВНЗ до жорстокої конкурентної боротьби на ринку освітніх послуг, слабке матеріально-технічне забезпечення навчального процесу.

Нарешті, необхідно вдосконалити механізми та процедури підготовки фахівців (науково-педагогічних працівників і науковців) вищої кваліфікації, що потребує децентралізації управління з передачею частини державних повноважень університетам. Ці процеси можуть мати як позитивний, так і негативний характер, але усвідомлення таких наслідків і їх прогнозування – одне із головних завдань державного управління [3].

Література

1. Андрущенко В.П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) / В.П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Крисюк С. Державно-громадське управління освітою / С. Крисюк // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / [за ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 3. – С. 350–353.
3. Луговий В.І. Управління освітою : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Державне управління" / В.І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
4. Модернізація вищої освіти України і Болонський процес : матеріали до першої лекції / [укл. М.Ф. Степко, Я.Я. Болюбаш, К.М. Левківський, Ю.В. Сухарніков ; відп. ред. М.Ф. Степко]. – К. : Вид. центр МОН України, 2004. – 24 с.
5. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонсь-кого процесу (документи і матеріали 2003–2004 рр.) / [за ред. В. Кременя ; авт. кол. : М. Степко та ін.]. – Тернопіль : Вид-во ТДПУ ім. В. Гнатюка, 2004. – 147 с.
6. Сікорський П. Якість вищої освіти – основна вимога Болонського процесу / П. Сікорський // Освіта. – 2004. – № 19. – С. 3.

УДК 351: 619

АКТУАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВЕТЕРИНАРНО-САНІТАРНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В ГАЛУЗІ ВЕТЕРИНАРНОЇ МЕДИЦИНИ

Кириченко Ю.О.

начальник відділу організації ветеринарної справи
Головного управління ветеринарної медицини в Київській області

Annotation

The proper state public veterinary control and supervision after quality and safety of foods of animal and vegetable origin are the primary concern of state veterinary medicine during realization of the functions on the stage of transition of products from a producer to end-user, therefore the changes of actual mechanisms of adjusting of state administration in the conditions of integration to the requirements of the European market become the most essential aim for this service.

Анотація

Належний державний ветеринарно-санітарний контроль і нагляд за якістю та безпечністю продуктів тваринного та рослинного походження є першочерговим завданням державної ветеринарної медицини при здійсненні нею функцій на етапі переходу продукції від виробника до кінцевого споживача, тому зміна актуальних механізмів регулювання державного управління в умовах інтеграції до вимог європейського

ринку стає найголовнішою метою для служби ветеринарної медицини країни в цілому.

Ключові слова

Державний ветеринарно-санітарний контроль та нагляд, державні ветеринарно-санітарні правила, Світова організація торгівлі (СОТ), Міжнародне епізоотичне бюро (МЕБ), Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО), система аналізу ризику в критичних контрольних точках.

І. Вступ

У процесі реалізації заходів, що проводяться Урядом України з метою інтеграції до Європейського Співтовариства, надзвичайно важливим стає законодавче та практичне забезпечення належного державного управління в галузі ветеринарної медицини в цілому і державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за безпечністю та якістю продуктів харчування для населення зокрема.

Вирішення такого питання, як модернізація систем безпечності і якості харчових продуктів тваринного та рослинного походження, як у сфері державного регулювання, так і безпосередньо на виробництві, дало б змогу не лише забезпечити продовольчу безпеку країни в умовах євроінтеграції аграрного сектора економіки, у тому числі й галузі ветеринарної медицини, а й підвищити конкурентоспроможність вітчизняної сільськогосподарської продукції на міжнародному ринку.

Статтею 42 Конституції України, визначено, що держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів [1].

Державний ветеринарно-санітарний контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів господарювання щодо забою тварин, переробки, зберігання, транспортування й реалізації продукції тваринного походження (сировини, продовольчої сировини, продуктів, у тому числі харчових) здійснюються відповідно до Законів України "Про ветеринарну медицину", "Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину", "Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції", правил, інструкцій, наказів і розпоряджень Головного державного інспектора ветеринарної медицини України, інших нормативно-правових актів [3; 8].

Організація державного ветеринарного нагляду й контролю покладається на головних державних інспекторів ветеринарної медицини, їх заступників та державних інспекторів ветеринарної медицини районів, міст, міст Києва і Севастополя, областей, Автономної Республіки Крим [2–4]. Правові та організаційні засади визначає Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [6]. Передбачено здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю на м'ясопереробних, рибодобувних, рибопереробних та молокопереробних підприємствах [5; 12].

Ввезення на територію України об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду здійснюється відповідно до вимог наказу Державного департаменту ветеринарної медицини "Про затвердження ветеринарних вимог щодо імпорту в Україну об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду" [9].

Для унеможливлення повторного потрапляння виявленої неякісної та небезпечної продукції до споживачів Кабінетом Міністрів України видано Постанову "Про затвердження загальних вимог до здійснення переробки, утилізації, знищення або подальшого використання вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції", відповідно до ст. 18 Закону України "Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції" [4].

Законом України "Про безпечність та якість харчових продуктів" державна служба ветеринарної медицини наділена повноваженнями, спрямованими на виконання програм державного моніторингу максимальних меж залишків ветеринарних препаратів й інших забруднювачів у харчових продуктах, підконтрольних службі ветеринарної медицини [2; 14].

"Щорічник здоров'я тварин FAO-WHO-OIE" разом з повідомленнями, що періодично публікуються Міжнародним епізоотичним бюро (МЕБ), є головним джерелом інформації про стан захворювань тварин на національному та регіональному рівнях, результати аналізу даних з цих джерел показують, що небезпека виявлення хвороб спільних для людей і тварин, які передаються через продукцію тваринного походження залишається значною [16; 17].

На сьогодні більше як 90% світової торгівлі здійснюється країнами – членами СОТ. До складу цієї організації входить понад 140 країн, для яких діють єдині правила і стандарти торгівлі та контролю [18].

За результатами аудиту української системи контролю та нагляду проектом "TACIC" було встановлено ряд невідповідності стандартів вимогам міжнародних норм, що є результатом фрагментованої структури контролю, введення та виконання стандартів в Україні; існування системи численних установ, які перевіряють харчові продукти, що додатково призводить до додаткових витрат для споживача і неефективного використання державних ресурсів; відсутність знань про вимог ЄС, концепції аналізу ризиків системи HACCP [15; 19].

У зв'язку із вступом України до Світової організації торгівлі внесено суттєві зміни в організацію державної системи контролю та нагляду за харчовими продуктами. Саме такий підхід дає можливість відстежувати весь харчовий ланцюг від виробництва товару до його споживання людиною за принципом "від лану до столу" [20].

Разом з тим в Україні існувало дублювання функцій контролю та нагляду за якістю та безпекою продукції тваринного походження між Міністерством охорони здоров'я України, Державним комітетом ветеринарної медицини та Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики. Тому можна охарактеризувати діючу систему як таку, що має багато прогалин, дублює певні заходи та нерівномірно перерозподіляє державні ресурси [18].

II. Постановка завдання:

– розглянути механізми забезпечення державного ветеринарно-санітарного контролю за якістю та безпечністю тваринницької продукції, визначивши у цьому аспекті особливості державного регулювання ветеринарної медицини на регіональному рівні та визначити остаточно не вирішені практичні завдання;
– проаналізувати сучасний стан забезпечення контролю за якістю та безпечністю тваринницької продукції в галузі ветеринарної медицини, регулювання державою механізмів забезпечення контролю за якістю та безпечністю тваринницької продукції в галузі ветеринарної медицини на підприємствах-виробниках та переробних тваринницької продукції та при переході її до кінцевого споживача.

III. Результати

В Україні налічується близько 9,6 тис. підприємств, підконтрольних Державній службі ветеринарної медицини, у тому числі м'ясопереробні – 2,7 тис.; молокопереробні – близько 530; рибопереробні – 710; інші – близько 5,7 тис. На цих об'єктах працюють понад 7000 спеціалістів ветеринарної медицини [13]. Для вирішення питань модернізації систем безпечності та якості харчових продуктів тваринного і рослинного походження в умовах євроінтеграції винесено на розгляд Уряду України проект Закону України "Про загальнодержавну цільову економічну програму проведення моніторингу залишкових кількостей препаратів та забруднювальних речовин у живих тваринах, продуктах тваринного походження і кормах, а також у харчових продуктах підконтрольній ветеринарній службі до 2013 року", який буде сприяти підвищенню конкурентоспроможності виробників харчових продуктів тваринного походження та кормів [9; 10; 16].

На сьогодні в Україні розроблено 403 національні стандарти на харчову продукцію, гармонізовані до міжнародних і європейських стандартів, у тому числі 13 технічних регламентів. Разом з цим залишаються незатвердженими близько 10 технічних регламентів на харчову продукцію та її виробництво, які були розроблені ще у 2005 р.

Після введення в дію "Положення про державний ветеринарно-санітарний нагляд за діяльністю суб'єктів господарювання щодо забою тварин, переробки, транспортування й реалізації продукції тваринного походження в Київській області" як механізму реалізації державних вимог ми протягом 2008–2009 рр. провели дослідження контролю та нагляду за суб'єктами господарювання з погляду наявності на тих чи інших виробничих потужностях належного контролю за якістю та безпечністю продукції через встановлення посад офіційних лікарів ветмедицини та закріплення спеціалістів держустанов за вказаними об'єктами (табл. 1).

Таблиця 1

Дані щодо ветеринарно-санітарного нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання всіх форм власності в Київській області у 2008 р.

Показники		Кількість господарств підприємств держветслужби	Кількість господарств, де введено посади офіційних лікарів	Кількість господарств, де закріплені спеціалісти держветустанов	Кількість господарств, що працюють за договором	Кількість господарств, де незакріплені спеціалісти
Усього підприємств		524	147	377	147	0
М'ясопереробні підпр-ва	усього	317	69	248	91	0
	птахокомб.	5	4	1	3	0
	м'ясоперер.	31	19	12	21	0
	бойні	24	13	11	17	0
	сан.-заб. Пун.	187	1	186	28	8
	пункти п/ф	11	7	4	6	0
	ковб. Цехи	39	14	25	19	0
	ін. підпр.	20	11	9	14	0
Молокопереробні підпр-ва	всього	36	12	24	14	0
	мол. Завод	16	6	10	7	0
	мол. Конс. К-т	3	3	0	3	0
	ін. підпр.	16	3	13	3	0

Продовження табл. 1

Рибо-переробні підпр-ва	Показники	Кількість господарств під-приємств держветслужби	Кількість господарств, де введено посади офіційних лікарів	Кількість господарств, де закріплені спеціалісти держветустанов	Кількість господарств, що працюють за договором	Кількість господарств, де незакріплені спеціалісти
	рибдоб. І пер.	12	2	10	4	0
	рибпер. І конс. цехи	54	27	27	30	0
	ін. підпр.	16	11	5	0	0
Інші підпр-ва	всього	89	26	63	23	0
	холод. і х/к	5	1	4	2	0
	оптові бази	6	0	6	0	0
	ін. підпр.	78	25	53	21	0

Аналізуючи дані табл. 1, відзначаємо, що збільшення посад офіційних лікарів було зумовлено переходом підприємств на більш високоорганізовані системи контролю за якістю та безпечністю харчових продуктів, що передбачають введення посади постійного офіційного лікаря на підприємстві, який безпосередньо відповідає за контроль, що, у свою чергу, призвело до "перетікання" частки спеціалістів державних установ ветеринарної медицини, які були закріплені за цими підприємствами у 2008 р. Аналогічна ситуація щодо незакріплених спеціалістів спостерігалася і на кінець 2009 р. та була пов'язана з уже нефункціонуючими 18 санітарно-забійними пунктами в області (табл. 2).

Таблиця 2

Дані щодо ветеринарно-санітарного нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання всіх форм власності в Київській області у 2009 р.

Показники		Кількість господарств підприємств держветслужби	Кількість господарств, де введено посади офіційних лікарів	Кількість господарств, де закріплені спеціалісти держветустанов	Кількість господарств, що працюють за договором	Кількість господарств, де незакріплені спеціалісти
Усього підприємств		525	262	241	184	18
М'ясо-переробні підпр-ва	всього	257	134	100	75	18
	м'ясокомб.	6	6	0	2	0
	птахокомб.	1	1	0	1	0
	м'ясоперер.	44	34	13	21	0
	бойні	27	15	12	13	0
	сан-заб. пун.	120	43	50	13	18
	пункти п/ф	13	9	4	6	0
	ковб. цехи	28	14	17	19	0
	ін. підпр.	18	12	6	7	0
Молоко-переробні підпр-ва	Всього	40	20	22	12	0
	мол. завод	15	6	11	5	0
	мол. конс. к-т	0	0	0	0	0
	ін. підпр.	24	14	10	6	0
Рибо-переробні підпр-ва	всього	104	35	65	26	0
	рибдоб. і пер.	32	1	26	2	0
	рибпер. і конс. цехи	62	29	35	23	0
	ін. підпр.	10	5	4	1	0
Інші підпр-ва	всього	123	85	39	77	0
	холод. і х/к	8	4	4	2	0
	оптові бази	7	6	2	4	0
	ін. підпр.	109	75	34	71	0

Робота щодо контролю за підприємствами різних форм власності значно активізувалася в Київській області в 2009 р., про що свідчить збільшення кількості перевірок забійних та м'ясопереробних підприємств – на 175, холодокомбінатів – на 22 та інших об'єктів – на 2889. Сума штрафів збільшилася у 2009 р. порівняно з 2008 р. на 17 280 грн. За результатами обстежень, у 2009 р. було виявлено і закрито 40 підприємств, які працювали з численними грубими порушеннями чинного законодавства, що на 11 більше, ніж у 2008 р. За період досліджень було встановлено 3845 фактів порушення чинного законодавства, з них більшість – це порушення Закону України "Про безпечність і якість харчових продуктів, що свідчить про значну увагу служби ветмедицини до забезпечення виконання вказаного закону.

Незважаючи на суттєві кроки щодо адаптації законодавства до нових економічних умов, стандарти забезпечення контролю за якістю та безпечністю тваринницької продукції в галузі ветеринарної медицини залишаються складними і задеталізованими, що може бути причиною неспроможності реалізувати механізми виконання їх при тій швидкості, з якою з'являються нові нормативні документи та продукти на ринку.

Концепція аналізу ризиків та система НАССР мають і надалі вводитися до систем забезпечення якості та безпеки продукції як невід'ємні складові стратегії Закону України "Про безпечність та якість харчових продуктів" та його положень.

IV. Висновки

Найсуттєвішим показником за два останні роки, який характеризував особливості процесів адаптації системи державного контролю до нових умов на регіональному рівні, стала кількість введених посад офіційних лікарів на підконтрольних службі підприємствах, що супроводжувалося переходом значної частки спеціалістів державних установ ветеринарної медицини, які були закріплені за цими підприємствами. Це було зумовлено переходом підприємств на більш високоорганізовані системи контролю за якістю та безпечністю харчових продуктів, що передбачають упровадження посади постійного офіційного лікаря на підприємстві, який безпосередньо відповідає за здійснення контролю безпосередньо в системі підприємства. В цих умовах перспектива подальшого пошуку шляхів реалізації механізмів державного регулювання контролю і нагляду вбачається у спрощенні стандартів та суттєвому зниженні кількості деталей при гармонізації законодавства для контролю за безпекою та якістю кожного окремого виду продукту, поступовому переході від ДСТУ-методологій до стандартів ISO.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р.
2. Закон України "Про безпечність та якість харчових продуктів" від 09.09.2005 р. № 771/97-ВР.
3. Закон України "Про ветеринарну медицину" від 16.11.2006 р. № 361-V.
4. Закон України "Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції" від 14.01.2000 р. № 1393-XIV.
5. Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24.02.1994 р. №4004-XII.
6. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. № 877-V.
7. Наказ Головного державного інспектора ветеринарної медицини України "Про затвердження Ветеринарно-санітарних правил для ринків" від 04.06.1996 р. № 23.
8. Наказ Головного державного інспектора ветеринарної медицини України "Про затвердження Положення про державний ветеринарний нагляд та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання щодо забою тварин, переробки, зберігання, транспортування й реалізації продукції тваринного походження" від 01.09.2000 р. № 45.
9. Наказ Державного департаменту ветеринарної медицини України "Про затвердження ветеринарних вимог щодо імпорту в Україну об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду" 14.06.2004 р. № 71.
10. Розпорядження Головного державного інспектора ветеринарної медицини України "Щодо впровадження плану державного моніторингу залишків забруднювачів у 2008 році" від 07.02.2007 р. № 19.
11. "Молоко коров'яче незбиране. Вимоги при закупівлі" від 01.07.2002 р. № 176.
12. Бурыкина И.М. Анализ контрольных критических точек / И.М. Бурыкина, М.В. Щемелева, Г.В. Хитрова // Молочная промышленность. – 2003. – № 10. – С. 10.
13. Бурыкина И.М. Система НАССР: анализ потенциальной опасности / И.М. Бурыкина, Н.Д. Гомзикова, С.Ф. Бондаренко // Молочная промышленность. – 2003. – № 9. – С. 13.
14. Codex Alimentarius Food Hyqiene Basic Texts. Food and Aqricultural Organization of the United Nations.– World Health Organization. Rome, 1997.
15. Recommended International Code of Practice. General Principles of Food Hygiene, CAC/RCP 1-1969, Rev.3 (1997), Amd.1999.
16. Міжнародне епізоотичне бюро [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.oie.int.
17. Всесвітня організація охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/ru/index.html.
18. Інформаційний центр СФС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. sps-info.org.ua.
19. Науково технічний центр стандартизації, інформаційного забезпечення та підтвердження відповідності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. csm.kiev.ua/.
20. Державний комітет ветеринарної медицини України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vet.org.ua.

УДК 351:336.2.02.658.114

ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО СЕРЕДОВИЩА

Купалов Р.О.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління при Президентові України

Annotation

There were reviewed the scientific-and-terminological fundamentals of mechanisms for governmental regulation of business environment as subjects and objects of state regulation, enshrined in Ukrainian legislation principles of governmental regulation of areas to ensure the priority development of the business environment, the main tasks, methods and means of governmental regulation in a proper subject area. There was served authoring structural block diagram of the regulation of the business environment.

Анотація

У статті розглянуто науково-термінологічні основи формування механізмів державного регулювання розвитку підприємницького середовища, а саме: суб'єкти і об'єкти державного регулювання, зафіксовані в українському законодавстві принципи державного регулювання сфер, що забезпечують розвиток бізнес-середовища, основні завдання, методи і засоби державного регулювання у відповідній предметній сфері. Подано авторську структурну блок-схему регулювання розвитку підприємницького середовища.

Ключові слова

Механізми, державне регулювання, підприємницьке середовище, бізнес-середовище.

І. Вступ

Наукові уявлення про сутність державного регулювання (далі – ДР) економічної сфери досить повно і фундаментально розкриті у працях багатьох зарубіжних і вітчизняних учених з державного управління. Суттєвий внесок у розробку методології й адекватне відображення реалій у розвиткові підприємницького середовища зробили такі зарубіжні вчені, як А. Альберті, У. Бек, В. Беккерс, Д. Бертуччі, А.С. Блінов, Т. Геблер, Д. Гелд, Е. Гідденс, М.Г. Делягін, Е. Камарк, Д. Кеттл, Д. Куйман, В.Б. Кувалдін, Л. Лінн, В.В. Лобанов, Т. Лоуї, Д. Най, Д. Осборн, Г. Пітерс, Д. Рондінеллі, Д. Стігліц, Х. Фредеріксон, Д. Шима та ін.

У вітчизняній науці ці проблеми вивчали В.Д. Бакуменко, О.Г. Білоруса, В.Г. Бодров, І.А. Грицяк, В.М. Князєв, С.В. Майстро, М.А. Латинін, Г.С. Одінцова, Ю.М. Пахомов, І.В. Розпутенко, Ю.П. Сурмін, В.В. Юрчишин та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – побудувати ланцюжок взаємозв'язків основних термінологічних понять, що відображають явища і процеси регулювання розвитку підприємницького середовища і формують зміст категорії "механізм державного регулювання".

ІІІ. Результати

Досліджуючи механізми впливу органів державного управління на відповідні галузі чи сфери суспільного життя, необхідно, передусім, визначитися стосовно структури можливих механізмів цього впливу (цілей, завдань, принципів, методів і заходів) та їх складових.

Державне регулювання розвитку підприємницького середовища (далі – ДР РПС) зумовлене множинністю акторів – суб'єктів та об'єктів цього процесу. Суб'єктом державного регулювання РПС у широкому розумінні виступає держава як головний інститут політичної системи суспільства, який спрямовує та організовує спільну діяльність людей і соціальних груп завдяки виконанню комбінації специфічних функцій. Суб'єктами ДР РПС у вузькому розумінні можемо назвати уповноважені органи державної влади, до яких належать як центральні та регіональні органи (законодавча та виконавча гілки), так і інші суб'єкти. Національна держава, виступаючи однією з головних дійових осіб у процесах РПС, задля створення умов для створення і підтримання дійсно сприятливого інвестиційного та підприємницького середовища на своїй території, має науково обґрунтовано використовувати весь свій арсенал впливу на об'єкт регулювання.

Об'єкт регулювання – це структуровані економічні та фінансово-промислові угруповання, які функціонують, насамперед, у своїх інтересах, але відчувають і спрямований вплив суб'єкта регулювання, що у кінцевому підсумку виражається у досягненні загальних цілей системи регулювання. Об'єкти державного регулювання, які формують сферу підприємницького середовища, мають специфічні риси й особливості. Це зумовлює нагальність точного розмежування напрямів, методів і цілей впливу на той чи

інший об'єкт. Водночас об'єкти ДР взаємозалежні. Це означає, що вплив держави на певний об'єкт прямо або непрямо буде впливати на інші об'єкти. Наприклад, регулювання податкової системи безпосередньо впливає не тільки на розподіл результатів господарської діяльності, а й на розміри накопичення, можливості забезпечення розширеного відтворення, розміри державних інвестицій, можливості соціального захисту населення.

Як для об'єкта ДР РПС властиві багатокомпонентність, поліструктурність, поліфазність та багатоцільовий характер розвитку.

Система ДР складається із сукупності державних, суспільних та господарських суб'єктів управління (регулювання), об'єднаних механізмами взаємоузгодження. Завдяки механізму управління налагоджується внутрішня і зовнішня взаємодія органів системи управління: за каналом прямого зв'язку до об'єкта управління надходить розпорядча інформація, а за каналом зворотного зв'язку – звітна. За своєю структурою механізм управління може складатися з конкретних управлінських підмеханізмів. У його складі доречно виділити механізми реалізації загальних та інших функцій управління (наприклад, механізми стратегічного планування, організації, мотивації, координації, аналізу й обліку, контролю діяльності суб'єктів тощо), що використовують економічні, організаційно-адміністративні, соціальні та інші методи регулювання. Отже, можна відобразити принциповий процес впливу органів державної влади на відповідні об'єкти регулювання (рис. 1).

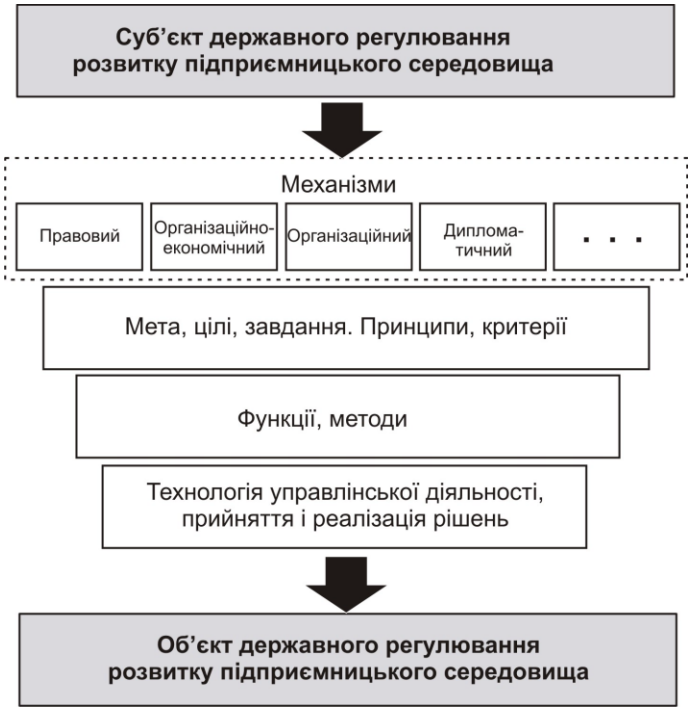

Рис. 1. Принципова схема впливу держави на розвиток підприємницького середовища як на об'єкт управління

Механізми ДР РПС мають розроблятися і впроваджуватися з урахуванням того, що:

– підприємницьке середовище є невіддільною складовою єдиної національної системи виробничих і відтворювальних відносин;
– підприємницьке середовище є важливою складовою циклів економічного зростання і відтворення окремих видів капіталів (насамперед, фінансового та інтелектуального);
– важливе значення щодо РПС відіграє трикутна проактивна взаємодія органів управління комерційних підприємств з органами державної влади та міжнародними політико-економічними і фінансово-економічними організаціями;
– до традиційної компетенції органів державного управління належать окремі функції зі стратегічного планування і забезпечення задоволення національних інтересів та інтересів національних господарюючих суб'єктів.

Механізми ДР РПС не можуть бути адекватними та ефективними без певного набору науково обґрунтованого інструментарію (принципів, функцій, цілей та завдань, методів, засобів впливу суб'єкта на об'єкт), який застосовується у відповідному середовищі. Це середовище складається із нормативно-правових, фінансово-економічних, техніко-економічних, організаційно-технічних елементів.

Базою побудови механізмів державного управління є розробка та дотримання певних

принципів. Так, Г.С. Одінцова під "принципом управління" розуміє "керівні правила, основні положення, норми поведінки, що відображають найбільш загальні стійкі риси законів і закономірностей управління, яких необхідно додержуватися в управлінській діяльності" [6, с. 11]. Маючи в розпорядженні певну сукупність методів регулювання, органи державного управління повинні використовувати їх для ефективного регулювання відтворювальних процесів. Система методів регулювання має ґрунтуватися на таких принципах:

– елементи методів регулювання не можуть бути суперечливими, аби їхній вплив на процеси відтворення не мав різноспрямованого характеру;
– потрібна зрозуміла та чітка правова основа для всіх механізмів державного регулювання, що функціонують;
– усі механізми регулювання, які становлять єдину систему регулювання, мають бути адекватні цілям і завданням РПС;
– система методів повинна охоплювати як вертикальні, так і горизонтальні суб'єкт-об'єктні зв'язки.

На нашу думку, перелік принципів державного регулювання сфер, які забезпечують першочерговий розвиток бізнес-середовища, – регуляторної політики, міжнародного переміщення підприємницької діяльності між країнами та інноваційної діяльності (табл. 1.) – не зовсім відповідає викликам часу.

Таблиця 1

Принципи державного регулювання сфер, що забезпечують розвиток національного підприємницького середовища [1–4]

Сфери діяльності	Принципи державного регулювання
Загальні принципи господарювання	- забезпечення економічної багатоманітності та рівного захисту державою всіх суб'єктів господарювання; - свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом; - вільний рух капіталів, товарів та послуг на території України; - обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємництві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави; - захист національного товаровиробника; - заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини
Принципи у сфері господарської діяльності	- доцільність – обґрунтування необхідності державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми; - адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; - ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави; - передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики; - прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності; - збалансованість – забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави
Принципи функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності	- захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; - розвиток конкуренції; - прозорість процедури видачі документів дозвільного характеру; - додержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі документів дозвільного характеру; - відповідальність посадових осіб дозвільних органів, державних адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру; - зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; - встановлення єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру
Принципи у сфері інноваційної діяльності	- орієнтація на інноваційний шлях розвитку економіки України; - визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку; - формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності; - створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу; - забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інноваційної діяльності; - ефективне використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, підтримка підприємництва у науково-виробничій сфері; - здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок; - фінансова підтримка, здійснення сприятливої кредитної, податкової і митної політики у сфері інноваційної діяльності; - сприяння розвиткові інноваційної інфраструктури; - інформаційне забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності; - підготовка кадрів у сфері інноваційної діяльності

Йдеться про відсутність у принципах ДР господарської діяльності саме спрямування зусиль на постійне поліпшення "підприємницького середовища", оскільки саме воно, як доводять численні щорічні доповіді міжнародних організацій, впливає на зацікавленість інвесторів (портфельних та стратегічних інституційних інвесторів) у країні. Також у частині регулювання організаційних норм господарської діяльності Господарський кодекс України виходить з терміна "підприємство", однак не визначає його як юридичну особу. Від самого початку Господарський кодекс України неправильно вживає цей ключовий термін, і тому у цій частині нормативна база позбавлена основи.

Головною метою ДР РПС в умовах ринкової багатоукладної економіки є розробка і проведення такої політики, яка сприяла б повнішій реалізації фахового потенціалу громадян на території певної держави та забезпечувала підвищення якості життя населення. На рис. 2 представлено цілі та основні завдання державного регулювання процесів РПС в України.

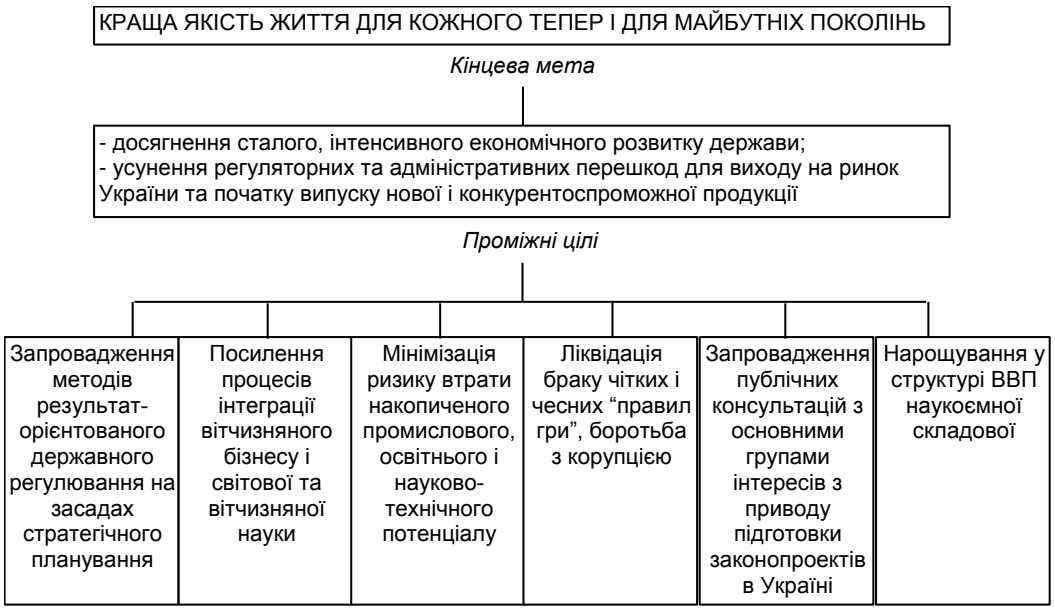

Рис. 2. Цілі та основні завдання державного регулювання процесів розвитку підприємницького середовища в Україні

Наведені на рис. 2 цілі та завдання для держави є доволі амбітними, їх непросто досягти, але цей шлях уже пройшло багато розвинутих країн світу, які зараз є країнами загального добробуту, формують світову еліту й упевнено крокують шляхом розбудови постіндустріального суспільства. Посилаючись на видатного економіста Й. Шумпетера стосовно головної передумови сталого, інтенсивного економічного розвитку держави – "впровадження науково-технічних інновацій" [10, с. 301], Україна не має іншого шляху, як пробивати собі дорогу саме цими щаблями.

Важливими об'єктами для дослідження регуляторного впливу держави на РПС є методи державного управління. Під методами управління вбачається сукупність прийомів і засобів функціональної діяльності, прийняття рішень та здійснення управлінського впливу з метою досягнення визначених цілей [8, с. 12]. До найбільш характерних рис методів управління можна віднести те, що вони: а) відображають суб'єкт-об'єктні зв'язки; б) забезпечують досягнення цілей певним шляхом впливу; в) мають певну організаційну форму (наказ, норму поведінки).

Методи державного регулювання можуть бути класифіковані за двома ознаками: за засобами та формою впливу [5, с. 67].

За засобами впливу методи державного регулювання поділяють на: нормативно-правові, економічні, адміністративні, організаційні, науково-методичні, інформаційно-освітні.

На підставі досвіду розвинутих країн та аналізу наукових джерел [8, с. 287–288] можна сформулювати основні методи, засоби та заходи державного регулювання стосовно розвитку бізнес-середовища (табл. 2) відповідно до галузі їхнього застосування [7; 11, с. 276]. Найбільш поширеним і дієвим є комбіноване застосування на практиці цих важелів державного регулювання у бюджетній, кредитно-фіскальній політиці та політиці інституційного розвитку.

Таблиця 2

Методи і засоби державного регулювання розвитку підприємницького середовища

Назва методів	Сутність методів	Засоби регулювання	Заходи регулювання
Нормативно-правові	Встановлення обов'язкових для виконання суб'єктами господарювання правових норм поведінки	Розробка та прийняття нормативно-правових актів ("правил гри") органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування; соціальні стандарти	- Конституція, закони, укази, постанови, накази, розпорядження, акти, декрети, вказівки, рішення суду тощо; - мінімальна зарплата, мінімальна пенсія, рівень прожиткового мінімуму, тривалість робочого тижня, умови праці
Економічні	Ґрунтуються на економічних розрахунках, свідомому використанні всієї системи економічних законів та категорій ринкової економіки, таких як планування, фінансування, ціноутворення, господарський розрахунок, економічне стимулювання	Бюджетне та позабюджетне фінансування цільових програм; кредитування; фінансова підтримка процесів ліцензування державних НДІ та ВНЗ; фінансова підтримка виробників, амортизаційна політика	- прямі безповоротні субсидії, дотації, гранти; - позики, участь у капіталі; - податкові пільги (податковий кредит, списання з бази оподаткування, відстрочка оподаткування, вирахування видатків на НДДКР з річного корпоративного доходу); - пільгове кредитування; - експортні кредити; - прискорена амортизація; - пільгове оподаткування ФОП; - податкові пільги для фундаментальних досліджень, що проводяться у приватному секторі; - індивідуальне житлове будівництво; - фінансування держаних програм підготовки та перепідготовки кадрів; - державне замовлення
Адміністративні	Базуються на авторитеті верховенства органу влади, підпорядкованості об'єкта волі суб'єкта, і включають засоби заборони, дозволу або примусу	патентування об'єктів інтелектуальної власності, ліцензування діяльності; реєстрація і ліквідація підприємств, контроль за їх діяльністю, державне завдання; реформування існуючих установ	
Організаційні	Забезпечують підходи щодо впорядкування заходів і формування інституційної інфраструктури	Прийняття нормативних актів; Створення/ліквідація регуляторних установ	Консультативні ради та центри, участь у роботі громадських спілок, експертних радах; державні лабораторії, інститути; територіально-кластерна організація виробництва
Науково-методичні	Базуються на аналітичному супроводі діяльності суб'єктів господарювання	Підготовка послань, стратегій, планів, програм і прогнозів соціально-економічного розвитку та їх науково-методологічний супровід, гранти і пільгові публікації дослідникам	
Інформаційно-освітні	Ґрунтуються на просвітницьких заходах, підвищуючи рівень освіти та інформованості населення	Організація комунікативних заходів	- конференції, семінари, тренінги, "круглі столи", форуми; - підготовка друкованих матеріалів, препринтів, інтернет-сайтів; соціологічних досліджень

Рис. 3. Логіко-структурна блок-схема регулювання розвитку підприємницького середовища

Таким чином, аналіз наукової літератури та проведені вище дослідження дають підставу для застосування системного підходу при конструюванні логіко-структурної моделі регулювання РПС з виділенням об'єктів і суб'єктів регулювання, із зазначенням їхніх параметрів та основних чинників впливу (рис. 3).

Чітке уявлення про основні суб'єкт-об'єктні відносини є необхідним для нашого подальшого дослідження і вдосконалення окремих механізмів державного регулювання.

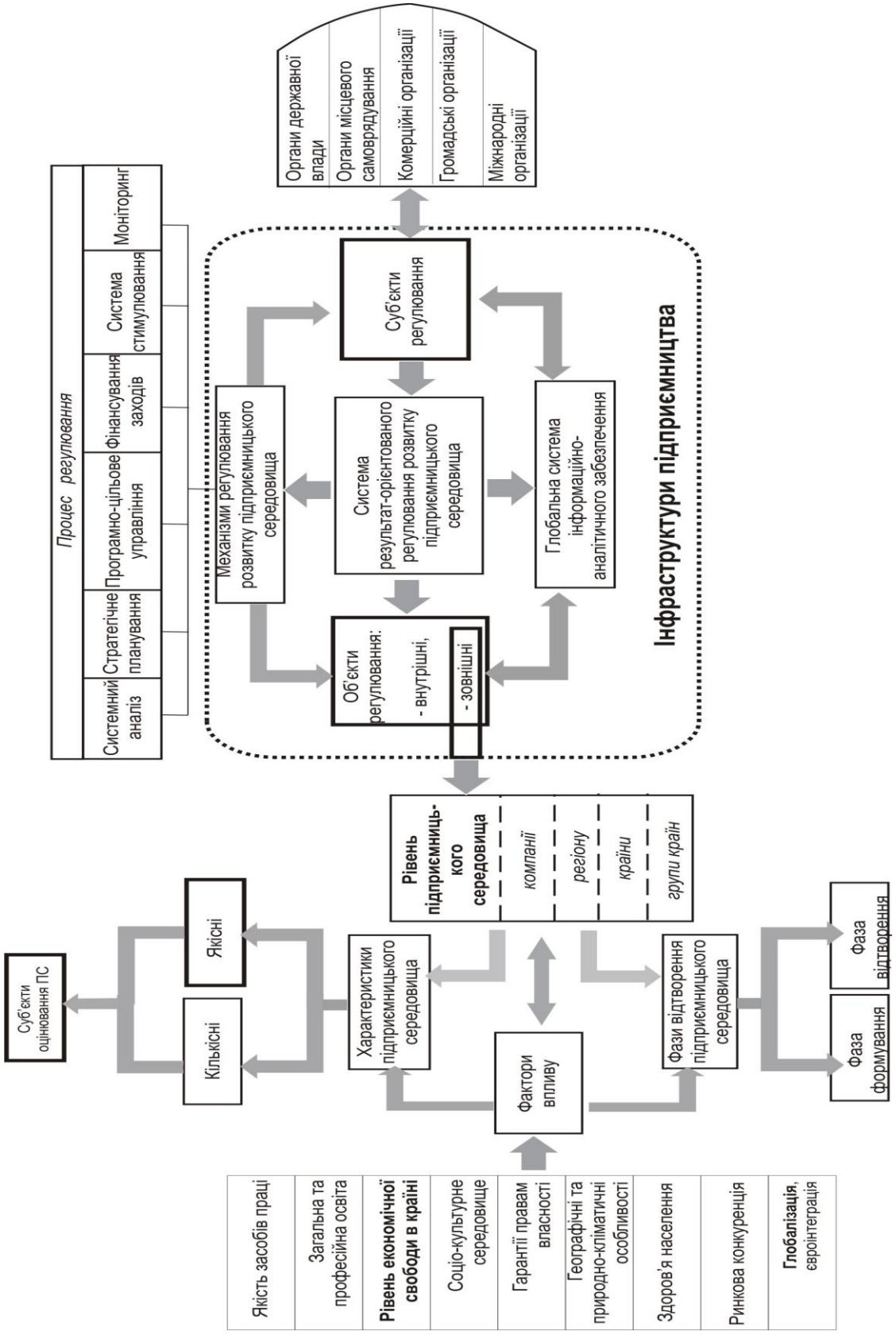

Рис. 3. Логіко-структурна блок-схема регулювання розвитку підпрємницького середовища

IV. Висновки

Підсумовуючи, можна сказати, що розглянуто ланцюжок взаємозв'язку основних науково-термінологічних понять, які формують зміст категорії "механізм державного регулювання", зокрема, у сфері розвитку підприємницького середовища. Однак невирішеними залишаються багато питань щодо конкретизації доречних методів і механізмів державного регулювання і можливого їхнього вдосконалення. На ці питання і буде сфокусована наша подальша дослідницька увага.

Література

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18; 19–20 ; 21–22. – Ст. 144.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 23.03.1996 р. № 98/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – С. 34.
3. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – Ст. 266.
4. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
5. Государственное регулирование рыночной экономики : учеб. пособ. – М. : Дело, 2001. – 280 с.
6. Державне управління та менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Харк. регіонал. ін-т Укр. акад. державн. управління ; [Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одинцової]. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
7. Дунаєв І. Удосконалення механізмів організаційного забезпечення розвитку людського капіталу / І. Дунаєв // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2007. – Вип. 2 (17). – С. 269–279.
8. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін. – Х. : Магістр, 2006. – 320 с.
9. Стратегія розвитку України. Проект [Електронний ресурс] / Національна академія наук України. – К., 2005. – Режим доступу: www.nas.gov.ua/knk/pages/ nauci/ docs/strateg.doc.
10. Шумпетер Й. Теория экономического развития (исследование предпринимательства, прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры) : пер. с нем. / Й. Шумпетер. – М. : Прогресс, 1982. – 456 с.
11. Dunayev I. Effectiveness of governmental regulation on human capital development in Ukraine / I. Dunayev // CEU Political Science Journal. – 2007. – Vol. 2. – № 3. – С. 255–279.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351:339.9(477)

ЗАСТОСУВАННЯ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ ДЛЯ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМ СПІВРОБІТНИЦТВОМ РЕГІОНУ

Бабець І.Г.

кандидат економічних наук
докторант Національного інституту стратегічних досліджень

Annotation

Conceptual principles of preparation and conducting of expert estimation of efficiency of public administration of international co-operation at regional level are grounded. Aims and parameters of expert estimation are determined; the structure of questionnaire for survey is measured.

Анотація

Обґрунтовано концептуальні засади підготовки і проведення експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні. Визначено цілі та параметри експертного оцінювання, розроблено структуру анкети для опитування.

Ключові слова

Державне управління, експертне оцінювання, експерт, міжнародне співробітництво

І. Вступ

В Україні відсутня універсальна методика оцінювання державних проектів і програм, оскільки існують певні особливості їх реалізації та визначення ефективності, зумовлені специфікою сфери регулювання та окресленими в документі цілями. Крім того, у державних програмах, що стосуються міжнародного співробітництва на регіональному рівні, не передбачені критерії та методи оцінювання ефективності їх реалізації. Наприклад, у результаті запровадження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 рр. очікується, зокрема, активізація зовнішньоекономічної діяльності регіонів, розбудова інфраструктури пунктів пропуску через державний кордон; розвиток єврорегіонів; активізація роботи за участю українських суб'єктів транскордонного співробітництва в діяльності міжнародних організацій з питань міжрегіонального співробітництва; створення інформаційної мережі з питань транскордонного співробітництва [1]. Проте в цій Програмі не передбачені заходи з моніторингу її реалізації, не визначені критерії та індикатори її ефективності.

В іншому документі – Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р. – для оцінювання ефективності розвитку транскордонного, у тому числі єврорегіонального співробітництва, передбачено ряд показників (наприклад, участь держави у фінансуванні прикордонного та транскордонного співробітництва; обсяг зовнішньої торгівлі, у тому числі з країнами – членами ЄС, СНД) [2]. Разом з тим істотним недоліком, на нашу думку, є відсутність цифрових граничних значень індикаторів, не передбачено оцінювання цього документа з погляду досягнення поставлених цілей відповідно до пріоритетних напрямів.

Отже, поряд з кількісним оцінюванням, яке, на наш погляд, є неповним, не здійснюється якісне оцінювання державних проектів і програм, спрямованих на підтримку міжнародного міжрегіонального співробітництва, що дало б змогу зробити висновки про ефективність державного управління в цій сфері. Тому для вирішення цієї проблеми доцільно застосовувати експертне оцінювання, яке дасть можливість на основі виявлення і зіставлення думок експертів оцінити ефективність державного управління міжнародного співробітництва на регіональному рівні.

У науковій літературі велику увагу приділяють вивченню проблем регіонального розвитку й аналізу функціонування системи управління соціально-економічними процесами в регіонах. Вітчизняні вчені оцінюють ефективність системи регіонального управління економічними процесами і механізмів функціонування територіальних органів влади [3, с. 20–49], досліджують проблеми формування і реалізації державної регуляторної політики та визначають напрями підвищення її якісних характеристик [4, с. 216–217], пропонуються заходи з удосконалення інституційного забезпечення процесу здійснення проектно-програмних оцінювань центральними органами державної влади [5]. У працях зарубіжних науковців досліджу-

ються особливості запровадження в постсоціалістичних країнах методики оцінювання державної політики і програм [6], розробляються організаційно-методичні основи та прикладні підходи до державної комплексної експертизи цільових програм, інвестиційних та інноваційних проектів [7] та наводиться методика систематичного соціально-економічного дослідження з метою оцінювання та одержання інформації про якість публічних програм міжрегіонального співробітництва в країнах ЄС, яка поєднує статистичні методи аналізу з інтерактивними [8, с. 99].

Незважаючи на досить повне висвітлення у наукових публікаціях проблем реалізації державних проектів і програм та методичних підходів до оцінювання ефективності державної політики, недостатньо уваги, на нашу думку, приділяється розробці концептуальних засад щодо застосування методів експертного оцінювання у сфері державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в розробці методичних підходів до проведення експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні. Відповідно, визначимо завдання дослідження: проаналізувати існуючі підходи до оцінювання ефективності державних проектів і програм; обґрунтувати концептуальні засади підготовки і проведення експертного оцінювання; визначити цілі та параметри експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні.

III. Результати

Одним з підходів до оцінювання процесів, що характеризуються специфічною індивідуальністю та складністю прогнозування, є застосування експертного опитування, яке базується на узагальненні думки висококваліфікованих спеціалістів у певній галузі. У сфері державного управління застосування такого методу оцінювання зумовлене неможливістю повною мірою виміряти ефективність державних програм лише за допомогою статистичних розрахунків.

На початковому етапі організації експертного опитування з метою оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом регіону важливо правильно сформувати групу експертів, кількісний і якісний склад якої забезпечить одержання достовірних результатів. Згідно зі статистичним підходом, який викладено російськими вченими у [9], необхідна і достатня кількість експертів для проведення якісної експертизи, яка визначається за формулою:

$$N = \frac{t_\alpha^2}{\varepsilon_1},$$

де t_α – показник достовірності для заданої довірчої ймовірності одержаного результату;

ε_1 – гранично допустима похибка, виражена як частка середнього квадратичного відхилення (δ): $\varepsilon_1 = \frac{\varepsilon}{\delta}$, де ε – абсолютна похибка.

Якщо прийняти ε_1 = 0,5 при довірчій ймовірності $\alpha = 0{,}85$, то необхідна кількість експертів дорівнює 7, що є найпоширенішим випадком [9, с. 8]. Таким чином, розрахункова кількість експертів є нижньою межею, яка забезпечує отримання достовірних результатів експертного оцінювання, а збільшення цієї кількості дасть змогу зменшити похибку достовірності оцінювання. З іншого боку, збільшення кількості експертів подовжує тривалість проведення експертного опитування, збільшує обсяги фінансування дослідження, ускладнює узгодження думок експертів та формування колективного рішення. Загалом, вважається, що достатній обсяг цільової вибірки становить 15–50 осіб, проте на результати експертного оцінювання впливає не лише кількість залучених експертів, а і якісний склад експертної групи (фаховий рівень, досвід роботи у відповідній сфері, відповідність посади характеру та рівню проблеми).

У формуванні думок респондентів чималу роль відіграє їхнє місце роботи, вид зайнятості, тому для об'єктивного оцінювання необхідно проводити опитування респондентів таких категорій: працівники органів державної виконавчої влади (обласних і районних державних адміністрацій); працівники органів місцевого самоврядування (обласних, міських, районних, сільських та селищних рад і відповідних виконкомів); керівники державних підприємств; представники приватних підприємств [3, с. 21]. Зазначимо, що, коли йдеться про оцінювання якості державного управління в певній сфері, залучення працівників органів державної влади поряд з перевагами (досить високий рівень компетентності, безпосередня участь у процесі державного управління) має й такі недоліки, як упередженість експерта та його незацікавленість у виборі відповідного варіанта відповіді. На наш погляд, доцільно враховувати й думку представників громадських організацій, які безпосередньо займаються підтримкою реалізації міжнародних проектів на регіональному рівні (наприклад, проектів транскордонного співробітництва). Погодимося з Л. Усаченко, що громадсько-професійна експертиза є ефективнішою, ніж громадська, оскільки кращі фахівці та найактивніші представники громадськості працюють разом над вирішенням спільних завдань і проблем [10].

При проведенні експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом регіону пропо-

нуємо застосувати метод екстремальних груп, принцип якого розроблений В. Покладом [11, с. 20] і полягає у підборі двох приблизно рівних за кількісним та якісним складом груп фахівців, статус яких є протилежним, що дасть змогу підвищити рівень об'єктивності оцінювання. Для проведення нашого дослідження доцільно сформувати одну групу з представників органів державної влади, які безпосередньо беруть участь у формуванні і реалізації державної регіональної політики, а другу – з представників громадських організацій, підприємств і науково-дослідних установ, які розробляють та реалізують проекти міжнародного співробітництва і відчувають у процесі діяльності недоліки інституціонального забезпечення цієї сфери.

Застосування вищенаведеного підходу дещо ускладнює завдання з формування анкети, оскільки необхідно розробити такі питання, які б максимально охоплювали сфери діяльності цих двох груп експертів і дали б можливості сформулювати незалежний експертний висновок. Структура анкети повинна включати питання про характеристики управлінських рішень та проблеми державного управління на загальнодержавному і регіональному рівнях та на рівні реалізації проектів міжнародного (транскордонного) співробітництва. Відповідно, в анкеті необхідно передбачити такі блоки питань: нормативно-правовий, інституційний, проектний (див. рис.).

Рис. Концептуальна схема експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні

Для одержання достовірних результатів експертного опитування при формулюванні питань анкети необхідно дотримуватися загальноприйнятих правил: однозначність трактування та вираження відповіді на кожне питання у вигляді кількісної оцінки. Крім того, щоб уникнути нав'язування експерту певних відповідей, доцільно поєднати закриті питання з відкритими, що дасть йому змогу вказати власну альтернативу. На достовірність результатів експертизи також впливає рівень деталізації проблеми: чим він більший, тим вищий рівень узгодженості експертних оцінок. Так, міра виконання положень існуючих нормативно-правових актів у сфері регулювання міжнародної співпраці на регіональному рівні може оцінюватися як високий, середній, низький. Проте з метою одержання більш точної оцінки доцільно застосувати таку шкалу: +2 – цілком позитивна оцінка (дуже добре); +1 – скоріше позитивна оцінка (добре); 0 – частково позитивна оцінка (задовільно); –1 – скоріше негативна оцінка (погано); –2 – цілком негативна оцінка (дуже погано). Більш детальна оцінка якості існуючого нормативно-правового забезпечення міжнародної співпраці може бути одержана за допомогою питань, які стосуються кожного окремого державного документа в цій сфері.

Поряд з питаннями для оцінювання стану інституційного забезпечення міжнародного співробітництва регіону в анкеті необхідно передбачити питання, що дадуть змогу

визначити доцільність інституційних змін на регіональному рівні та їх вплив на ефективність державного управління в цій сфері. У цьому випадку поєднується кількісний і якісний аналіз можливих подій, тому доцільно застосувати методику одержання експертної інформації у форматі нечітких множин, яка розроблена російськими дослідниками [12].

Наприклад, для відповіді на питання "Як вплине на ефективність державного управління міжнародним співробітництвом регіону надання місцевим органам влади повноважень з розробки Регіональної стратегії міжнародного співробітництва?" можна передбачити такі варіанти відповіді: "знизиться істотно", "знизиться неістотно", "не зміниться", "збільшиться неістотно", "збільшиться істотно". Згідно з вищевказаною методикою, експерт може вказати відповідь "збільшиться неістотно", але в кожного експерта є власне трактування цієї відповіді, тому необхідно визначити це поняття кількісно. Для цього експерту пропонують подати декілька оцінок, що відповідають його розумінню обраної відповіді і знаходяться в множині {–75%, –50%, –25%, 0, 25%, 50%, 75%}. Так, якщо на думку експерта неістотне підвищення ефективності державного управління міжнародним співробітництвом регіону становить 25% або 50%, то він повинен обрати оцінки "25%" і "50%", при цьому вказати для кожної оцінки рівень впевненості у настанні події (від 0 до 1).

В анкету для експертного опитування необхідно також включити питання, які дадуть можливість визначити міру важливості проблем або сформулювати необхідність прийняття певного рішення. Зокрема, експертам пропонують оцінити вплив негативних факторів, що стримують міжнародне співробітництво з країнами ЄС на регіональному рівні, за п'ятибальною шкалою згідно з таким принципом: 1 – незначний вплив фактора … 5 – значний вплив фактора. Цей підхід доцільно застосувати й для визначення пріоритетних сфер реалізації проектів міжнародного співробітництва на регіональному рівні та оцінювання впливу чинників, що зумовлюють низький рівень наукоємності проектів транскордонного співробітництва.

IV. Висновки

Доцільність застосування експертних методів оцінювання для визначення ефективності механізму державного управління міжнародним співробітництвом на регіональному рівні зумовлена відсутністю затвердженої на урядовому рівні методики оцінювання державних проектів і програм у цій сфері, а також неможливістю використання лише статистичних методів аналізу для оцінювання і прогнозування результатів запровадження управлінських рішень внаслідок їх специфічної індивідуальності. Достовірність результатів експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом регіону забезпечується: 1) оптимальним якісним складом експертної групи, яка включає представників державних органів влади, місцевого самоврядування, громадських організацій; 2) структурою анкети, що передбачає питання з оцінювання інституціональної складової міжнародного співробітництва регіону на загальнодержавному і регіональному рівнях та на рівні проектів транскордонного співробітництва; 3) застосуванням у проведенні опитування та опрацюванні результатів математичної теорії нечітких множин. Напрями подальших досліджень пов'язані із застосуванням розроблених підходів у проведенні експертного оцінювання ефективності державного управління міжнародним співробітництвом в областях України.

Література

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки" від 2712.2006 р. № 1819 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guon.kiev.ua.
2. 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://zakon.rada.gov.ua.
3. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : монографія / [Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, А.О. Дегтяр та ін.] ; за заг. ред. Г.І. Мостового. – Х. : Магістр, 2004. – 208 с.
4. Кравцова Т.М. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації : монографія / Т.М. Кравцова / [за заг. ред. О.М. Бандурки]. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 266 с.
5. Петренко П. Рахункова палата України: нові виклики і проблеми державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / П. Петренко // Голос України. – 2008. – 14.03. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1067444.
6. Беляев А. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики [Электронный ресурс] / А. Беляев, Д. Цыганков ; Институт оценки программ и политик. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_389.html.
7. Волков В.И. Методологическое обеспечение комплексной государственной экспертизы целевых программ и инвестиционно-инновационных проектов : дис. … д-ра экон. наук : 08.00.05 [Электронный ресурс] / В.И. Волков. – Москва, 2004. –

391 с. – Режим доступа: http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/186718.html.
8. Olejniczak Karol. Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III / K. Olejniczak. – Warszawa : Wydawnictwo naukowe Scholar, 2008. – 225 p.
9. Методы организации экспертизы и обработки экспертных оценок в менеджменте: учебно-методическое пособие / [В.Н. Эйтингон, М.А. Кравец, Н.П. Панкратова, В.В. Давнис]. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2004. – 44 с.
10. Усаченко Л.М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю [Електронний ресурс] / Л.М. Усаченко. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf.
11. Поклад В.І. Експертні опитування в кримінологічних дослідженнях : навч.-метод. посіб. / В.І. Поклад. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. – 48 с.
12. Баранов Л.Т. Нечеткие множества в экспертном опросе / Л.Т. Баранов, А.И. Птушкин, А.В. Трудов // Социология: методология, методы, математические модели. – 2004. – № 19. – С. 142–157.

УДК 353.1:338.24

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ (НА ПРИКЛАДІ ДОНЕЦЬКОГО РЕГІОНУ)

Бородіна О.А.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The modern being and ways of perfection of government control of regional development is Considered in the example of the Donetsk region. The process of introduction and consequences of implementation of priority directions of Agreement is analysed in relation to development of the Donetsk area by the state on this time.

Анотація

Розглянуто сучасний стан і шляхи вдосконалення державного регулювання регіонального розвитку на прикладі Донецького регіону. Проаналізовано процес впровадження та наслідки виконання пріоритетних напрямів Угоди щодо розвитку Донецької області станом на сьогодні.

Ключові слова

Державне регулювання, регіональний розвиток, Стратегія регіонального розвитку, Угода щодо регіонального розвитку.

І. Вступ

На сучасному етапі розвитку Української держави необхідність ефективної державної регіональної політики є очевидною. Європейський вектор розвитку України пропонує нові підходи до формування цілей, пріоритетів і механізмів реалізації регіональної політики. При прагненні України до членства в Європейському Союзі (ЄС) нагальними стають проблеми підвищення конкурентоспроможності регіонів в умовах відкритості економіки, здатності центральних та місцевих органів влади до здійснення регіональної політики європейського типу. Тому необхідно розробити регіональну політику на засадах демократії та національної єдності, орієнтовану на підвищення економічних і соціальних стандартів життя для кожного громадянина.

Вагомий внесок у розробку методологічних основ ефективного державного регулювання регіонального розвитку зробили провідні вітчизняні науковці, зокрема М. Долішній, І. Крючкова, С. Мельник, Б. Данилишин, Б. Квасюк, М. Козорі, Е. Лібанова, О. Оболенський, Я. Олійник, Д. Стеченко, Л. Зайцева, О. Каховська та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити сучасний стан державного регулювання регіонального розвитку на прикладі Донецької області та запропонувати шляхи його вдосконалення.

ІІІ. Результати

За останні роки в Україні напрацьовано значну законодавчу базу, яка забезпечує правові засади державного регулювання та стимулювання регіонального розвитку. Основу цієї бази становить Концепція державної регіональної політики, схвалена Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341 [3]. Вперше за роки незалежності України на державному рівні були визначені основні засади державної регіональної політики на довгостроковий період.

Важливим кроком для подальшого розвитку регіонів стало прийняття Верховною Радою Закону України "Про стимулювання розвитку регіонів" [1] від 08.09.2005 р., який визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації регіональної політики.

На виконання вказаного Закону Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року" від 21.07.2006 р. [4]. Ухвалення такого документа є надзвичайно важливим етапом удосконалення організаційно-правового забезпечення держа-

вної політики регулювання регіонального розвитку. Саме Державна стратегія регіонального розвитку передбачає стимулювання розвитку регіонів шляхом запровадження нових форм взаємодії центральних органів виконавчої влади з місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування, впровадження певних інструментів, а саме: угод щодо регіонального розвитку, програм подолання депресивності, державних цільових програм.

З метою надання більших повноважень регіонам державна регіональна стратегія спрямовується на подолання інституційних, соціально-економічних та морально-психологічних перешкод гармонійному розвитку регіонів у їхній єдності як складових єдиної держави. За сучасних умов першочерговим завданням є пошук раціонального балансу між децентралізацією управління та єдиновладдям. На державному рівні визначено, що громади та створені ними структури управління на місцях мають нести відповідальність за соціально-економічний стан перед населенням регіону та державою. На рівні регіону це визначається як принцип відповідальної регіоналізації. А головним завданням регіональної політики держави має стати досягнення балансу між її інтересами та інтересами розвитку її регіонів [6, с. 17–18].

Тому разом з органами державної влади саме органи місцевого самоврядування повинні втілювати в життя тезу “сильні регіони – сильна держава”. Реалізація цієї тези в межах виконання заходів державної регіональної політики відбулася з підписанням у вересні 2007 р. Угоди між Кабінетом Міністрів України та Донецькою обласною радою.

Слід зазначити, що саме Донецька область була першою на шляху підписання Угод щодо регіонального розвитку між Урядом та обласними радами.

Угода щодо регіонального розвитку – це один з перших практичних кроків на шляху вирішення найактуальнішої проблеми щодо поєднання двох засад – централізму і децентралізму та вирішення проблеми “центр – регіон”. Вирішення цієї проблеми полягає в досягненні раціонального поєднання територіального (місцевого) самоврядування та державного управління. Угода – це модель спільного інвестування із залученням коштів державного, місцевих бюджетів та приватного капіталу.

Предметом Угоди є узгоджена протягом 2007–2011 рр. діяльність сторін щодо здійснення спільних заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., а також Стратегії економічного і соціального розвитку Донецької області на період до 2015 р., затвердженої рішенням обласної ради від 23.03.2007 р. № 5/8-158.

Упровадження договірних засад у відносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є певним кроком системи державного управління до забезпечення реальної підстави виконання державних і регіональних стратегій розвитку, врахування та збалансованості національних та регіональних інтересів, розвитку партнерських відносин і демократизації регіонального управління.

За результатами аналізу переваг регіону та основних структурних проблем, які негативно впливають на конкурентоспроможність і потенціал території, а також фінансового забезпечення власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, робочою групою з підготовки Угоди було сформовано перелік спільних заходів та інвестиційних проектів за пріоритетними напрямами соціально-економічного розвитку регіону (табл. 1).

Таблиця 1

Пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку Донецької області на 2007–2011 рр.

Пріоритетний напрям	Цілі	Заходи
І. Розвиток та реструктуризація в регіоні вугільної галузі	1. Стимулювання розвитку регіону	1.1. Відновлення дії спеціального режиму інвестування згідно із Законом України “Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області”. 1.2. Аналіз ефективності функціонування територій пріоритетного розвитку
	2. Подолання депресивності шахтарських міст	2.1. Подолання депресивного стану шахтарських міст. 2.2. Створення нових та збереження існуючих робочих місць. 2.3. Скасування пільгового режиму на територіях, де подолано депресивність. 2.4. Перевищення обсягів сплати податків та зборів до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів над обсягами наданих пільг

	3. Структурна перебудова економіки регіону	3.1. Реалізація в пільговому режимі проектів, які мають позитивний вплив на структурну перебудову економіки регіону, економію енергоресурсів. 3.2. Сприяння зростанню обсягу промислового виробництва без залучення додаткових енергоресурсів. 3.3. Виробництво імпортозамінної продукції і розвиток внутрішнього ринку. 3.4. Збільшення в загальному обсязі реалізації питомої ваги продукції, що відповідає міжнародним стандартам якості. 3.5. Підвищення продуктивності праці, зростання середньомісячної заробітної плати

Продовження табл. 1

Пріоритетний напрям	Цілі	Заходи
II. Надійне та ефективне функціонування всіх систем життєзабезпечення в населених пунктах	1. Забезпечення стабільної роботи комунального підприємства “Вода Донбасу”. Комплексна модернізація та реконструкція каналу “Сіверський Донець-Донбас” – єдиного джерела питного та технічного водопостачання регіону	1.1. Передача із державної до спільної власності територіальної громади області цілісного майнового комплексу державного виробничого підприємства “Укрпромводчормет” з подальшим створенням на його базі комунального підприємства “Компанія “Вода Донбасу” [5] для безпосереднього впливу обласної ради на ціноутворювальну та тарифну політику і, як наслідок, оздоровлення фінансового клімату на підприємстві. 1.2. Стабільне водозабезпечення населення та народногосподарського комплексу регіону. 1.3. Підвищення якості питної води, заощадження електроенергії. 1.4. Зниження втрат води по каналу
	2. Ліквідація наслідків гірничо-добувних робіт у частині відновлення постраждалого житлового фонду	2.1. Відновлення експлуатаційних характеристик житла. 2.2. Збереження житлового фонду і подовження термінів його експлуатації. 2.3. Поліпшення умов проживання родин. 2.4. Створення об’єднань співвласників багатоквартирних будинків
III. Створення ефективної системи екологічної безпеки території	1. Впровадження “Регіонального стратегічного плану управління твердими побутовими відходами в Донецькій області”	1.1. Зменшення обсягів накопичення твердих побутових відходів в області. 1.2. Поліпшення санітарно-епідеміологічного та екологічного стану в містах регіону
	2. Охорона навколишнього природного середовища від забруднення небезпечними відходами	2.1. Послідовне скорочення обсягів токсичних відходів. 2.2. Запобігання виникненню надзвичайної ситуації в області. 2.3. Перепоховання 400 м^3 небезпечних радіоактивних відходів. 2.4. Утилізація небезпечних відходів у ВАТ “Содовий завод” м. Слов’янськ. 2.5. Утилізація небезпечних пестицидів та отрутохімікатів
	3. Збереження та відновлення природнозаповідного фонду Донецької області	3.1. Створення національних парків України “Меотида”, “Дружківський кам’яний ліс”, “Донецький кряж” та відділення “Кальміуське” Українського степового заповідника. 3.2. Збільшення загальної площі природно-заповідного фонду. 3.3. Розвиток туристичного бізнесу. 3.4. Збереження біорізноманіття природи, поліпшення умов вирощування та збереження унікального колекційного фонду рослин, яких майже 1300 видів.
IV. Розбудова та модернізація інфраструктури	1. Розвиток мережі автомобільних доріг	1.1. Зменшення кількості ДТП на автомобільних дорогах, зниження смертельних випадків та рівня травматизму. 1.2. Зменшення вантажо- та пасажиропотоку в містах, навантаження на міську дорожню мережу, поліпшення стану навколишнього середовища. 1.3. Збільшення пропускної спроможності вантажоперевезень, зменшення транспортних витрат у собівартості продукції
	2. Розвиток транспортної інфраструктури (Комплексна реконструкція КП “Міжнародний аеропорт Донецьк”)	2.1. Підвищення рівня безпеки польотів, створення нових робочих місць. 2.2. Створення високотехнологічного підприємства, з функціями мультимодального транзитного пасажирського і вантажного вузлу Східної України. 2.3. Збільшення пропускної спроможності терміналу та кількості відправлених повітряних суден
	3. Будівництво, капітальний ремонт, оснащення студентських та інших гуртожитків	3.1. Розміщення вболівальників фінального турніру чемпіонату Європи з футболу 2009 р. 3.2. Підвищення терміну експлуатації будівель. 3.3. Створення необхідного рівня комфортності для проживання студентів та можливість розташування вболівальників під час проведення інших масових заходів. 3.4. Залучення додаткових коштів від надання послуг з тимчасового розміщення на зміцнення матеріально-технічної бази студентських гуртожитків

	4. Реформування культурного простору	4.1. Збереження безцінного культурного надбання в належних умовах. 4.2. Зростання кількості відвідувачів музею та виставкових заходів. 4.3. Зміцнення економічної бази музею за рахунок збільшення доходів від екскурсій та виставкових заходів
	5. Будівництво та реконструкція спортивних споруд	5.1. Створення належних умов для проведення спортивних змагань усіх рівнів. 5.2. Залучення широких мас населення до занять фізичною культурою і спортом, пропагування здорового способу життя

Дані табл. 1 свідчать про намагання збалансувати загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси розвитку через визначення науково обґрунтованих пріоритетних напрямів розвитку Донецького регіону, визначених Державною стратегією регіонального розвитку та регіональною стратегією розвитку. Разом з тим немає жодного заходу щодо безпосередньої підтримки та розвитку малих і середніх підприємств, що можуть ефективно діяти в окреслених пріоритетних галузевих сферах. Доцільним може бути створення галузевих кластерів та з допомогою центру спеціальних фондів для молодих підприємців у депресивних територіях.

Загальний обсяг за джерелами фінансування спільних заходів становить 3 827 975,2 тис. грн, у тому числі:

– державний бюджет – 3 257 735,3 тис. грн;
– місцевий бюджет – 195 982,5 тис. грн;
– інші джерела – 374 257,4 тис. грн.

Відсотковий розподіл фінансування спільних заходів Угоди поданий на рисунку.

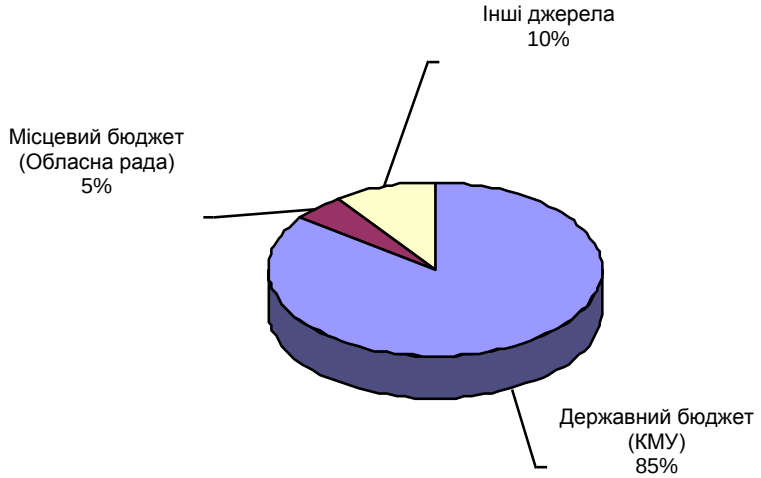

Рис. Розподіл фінансування спільних заходів Угоди, %

Як показує рисунок, основний фінансовий тягар щодо реалізації Угоди покладено на державний бюджет, що зовсім не відповідає принципу трипартизму. Відповідно, відсутні партнерські відносини між центральним урядом та місцевими органами самоврядування та бізнесом щодо спільного вирішення завдань регіонального розвитку на основі відповідної угоди, якщо розподіл між партнерами становить 85:5:10. Участь громадськості, недержавних організацій та бізнесу залишається декларативною, а вкрай необхідне продуктивне партнерство між різними групами інтересів у регіоні.

Запроваджуваний відповідно до українського законодавства інструмент стимулювання регіонального розвитку передбачає, що головним джерелом фінансування залишаються кошти державного й частково місцевих бюджетів. Водночас досвід інших країн показує, що більш ефективними інструментами стимулювання регіонального розвитку є опосередковані, спрямовані на створення сприятливих рамкових умов для розвитку приватного бізнесу. Підтримка регіонів-лідерів шляхом бюджетного дотування малоперспективна. Доцільніше здійснювати стимулювання розвитку регіонів-донорів шляхом пільгових комерційних механізмів (податкові преференції, пільгові кредити, інвестиційні дотації, цільові трансферти тощо) і на певних умовах, наприклад, при реалізації проектів з розвитку інфраструктури, інтеграції з відсталими регіонами.

Розподіл загального обсягу фінансування за пріоритетними напрямами з бюджетів

усіх рівнів протягом терміну виконання наведено в табл. 2.

Дані табл. 2 свідчать про реалізацію першого пріоритетного напряму протягом двох років. На сьогодні можна підбити підсумки щодо реалізації першого напряму та оцінити стан виконання інших заходів. З цією метою здійснюється моніторинг стану виконання пунктів Угоди, що проводиться Головним управлінням економіки Донецької облдержадміністрації, який дає змогу говорити про те, що, на жаль, більшість заходів Угоди на сьогодні має лише декларативний характер. Так, надзвичайно бурхливі події суспільно-політичного життя останніх років спровокували певні проблеми, а саме: недофінансування з державного бюджету заходів Угоди. При цьому варто зазначити, що місцеві бюджети навіть перевищують показники видатків на фінансування пріоритетних напрямів (табл. 3).

Таблиця 2

Розподіл загального обсягу фінансування за пріоритетними напрямами, тис. грн

Напрям	Орієнтовний обсяг фінансування тис. грн	У тому числі за роками			
		2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.
I	97 500,0	40 000,0	57 500,0	0,0	0,0
II	480 871,6	114 797,3	145 052,1	177 172,2	43 850,0
III	220 936,0	59 136,0	54 400,0	53 600,0	53 800,0
IV	3 028 667,6	1 050 966,9	639 235,7	678 865,0	659 600,0
Всього	3 827 975,2	1 264 900,2	896 187,8	909 637,2	757 250,0

Таблиця 3

Фінансування заходів Угоди у 2009 р., %

Напрям	Стан виконання фінансування			
	Усього	у тому числі		
		державний бюджет	місцевий бюджет	інші джерела
I	0,0	0,0	0,0	0,0
II	3,9	0,0	42,9	1,7
III	64,7	0,0	128,5	0,0
IV	11,6	5,7	448,9	1,1
Всього	11,9	4,4	175,1	1,2

Враховуючи комплексний характер заходів, що фінансуються в рамках Угоди, а також обсяг фінансування пріоритетних напрямів у 2008–2009 рр., Кабінет Міністрів України у 2009 р. доручив центральним органам виконавчої влади підготувати та внести на розгляд Уряду проект додаткової угоди з урахуванням перерозподілу обсягів фінансування, що сприятиме приведенню обсягів фінансування до реальних можливостей бюджету та визначенню джерел їх державної підтримки.

Але варто зазначити той факт, що навіть за наявності такого перерозподілу виробничі підприємства, які є одержувачами коштів за пріоритетними напрямами Угоди, будуть не в змозі освоїти виділені кошти для виконання подвійного обсягу запланованих робіт протягом бюджетного року.

Крім того, Законом України “Про стимулювання розвитку регіонів” передбачається запровадження нової моделі стимулювання розвитку регіонів на засадах програмно-цільового підходу до розв’язання проблем регіонального соціально-економічного розвитку. Тому Угоди супроводжувалась додатком з визначенням критеріїв досягнення результатів (табл. 4).

Таблиця 4

Критерії досягнення результату за пріоритетними напрямами

Напрям, спільні заходи напряму	Критерії досягнення результату
Пріоритетний напрям 1. 1.1. Підвищення ефективності роботи підприємств вугільної галузі та вирішення проблем життєдіяльності території. 1.2. Передача в обласну комунальну власність від вугільних підприємств об’єктів ЖКГ	Забезпечення високоякісною вугільною продукцією потреб економіки Донецької області та всієї України. Покращення гідрогеологічного стану територій міст Горлівка та Білозерськ. Отримання додаткових податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів обсягом 30,4 млн грн. Спрямування додаткових коштів на виробничі потреби вугільних підприємств у сумі 110,5 млн грн
Пріоритетний напрям 2. 2.1. “Вода Донбасу”	Отримання додаткових податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та зборів до державних фондів соціального призначення обсягом 99,9 млн грн.
2.2. Ліквідація наслідків гірничодобувних робіт у частині відновлення постраждалого житлового фонду	Забезпечення якісного рівня життя. Економія енергоресурсів до 30%. Подовження строку експлуатації на 20 років. Відновлення споживчих якостей житла

Пріоритетний напрям 3. 3.1. Будівництво регіональних полігонів твердих побутових відходів	Отримання додаткових податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів в обсязі 30,3 млн грн. Зменшення обсягів накопичення ТПВ 3 млн т. Утилізація небезпечних та радіоактивних відходів.
3.2. Охорона навколишнього природного середовища від забруднення небезпечними відходами	Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 16,5 млн грн.
3.3. Збереження та відновлення природно-заповідного фонду Донецької області. 3.4. Будівництво об'єктів водовідведення в Донецькій області	Збільшення території природно-заповідного фонду на 3100 га. Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 9,4 млн грн. Зниження концентрації забруднювальних речовин у стічних водах. Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 12,8 млн грн

Продовження табл. 4

Напрям, спільні заходи напряму	Критерії досягнення результату
Пріоритетний напрям 4. 4.1. Розвиток мережі автомобільних доріг	Зменшення вантажо- та пасажиропотоку в місті, навантаження на міську дорожню мережу та поліпшення стану навколишнього середовища. Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 530,8 млн грн
4.2. Розвиток транспортної інфраструктури.	Нова високотехнологічна штучна злітно-посадкова смуга, новий аеровокзал. Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 327,5 млн грн
4.3. Будівництво, капітальний ремонт, оснащення студентських та інших гуртожитків. 4.4. Реформування культурного простору.	Створення нових робочих місць. Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 60,3 млн грн.
4.5. Реконструкція спортивних споруд	Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 14,4 млн грн. Доведення стадіону РСК "Олімпійський" до рівня "4 зірки". Реконструкція стадіонів "Максі", "Західний", "Азовець". Отримання додаткових податкових надходжень обсягом 27,9 млн грн

Відповідно до проведеного аналізу, жодна мета не була досягнута відповідно до критеріїв, зазначених у табл. 4.

IV. Висновки

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що законодавчо-нормативна база для реалізації ефективного регіонального розвитку в Україні на сьогодні є сформованою та загалом достатньою, проте такою, що потребує вдосконалення з урахуванням змін політичної, економічної та соціальної ситуації в країні.

Водночас потребують удосконалення концептуальні засади щодо стимулювання розвитку регіонів. Це означає насамперед необхідність зміщення акцентів із прямих до опосередкованих інструментів стимулювання, зміцнення партнерських відносин між місцевою владою та місцевим бізнесом.

Проведений аналіз укладеної Угоди як інструмента державного регулювання регіонального розвитку показав, що для вирішення практичних питань у сфері стимулювання розвитку регіонів необхідно:

1. Головні зусилля центру спрямовувати на створення рамкових умов для того, щоб регіони власними силами могли проводити необхідні структурні зміни.

2. Зміщувати акценти від прямого бюджетного фінансування до опосередкованих інструментів стимулювання регіонального розвитку. Питання надання цілеспрямованого державного сприяння повинно розглядають лише в тих регіонах, які не здатні самостійно вирішити проблеми структурної адаптації. При цьому регіонально спрямована дія має додатковий стимулювальний характер й орієнтована на те, щоб підтримати зусилля самих регіонів.

3. Перевагу віддавати в першу чергу малим та середнім підприємствам, що діють у визначених пріоритетних галузевих сферах. До цих видів діяльності потрібно прив'язувати пільги з оподаткування, доступ до держзамовлень тощо. Необхідно розробити такі регіональні програми підтримки малого та середнього підприємництва, комплекс пріоритетів і заходів яких би реально відповідав потребам місцевого малого бізнесу й регіональної економіки.

Розвивати регіональні промислові кластери. Концепція галузевих кластерів успішно використовується як ключовий елемент при розробці стратегій стимулювання економічного розвитку на різних політико-географічних рівнях, у тому числі на регіональному рівні, на рівні міста, для економічно й соціально депресивних регіонів. Ключовим чинником успіху при розробці та реалізації стратегії розвитку кластерів є активна позиція лідерів бізнесу.

Більш активно залучати громадськість і недержавні організації. Головними розробниками, виконавцями й контролерами заходів щодо стимулювання розвитку регіонів є центральні і місцеві органи влади. Участь у цих процесах громадськості й недержавних організацій залишається декларативною.

Інститут агенцій регіонального розвитку, що довів свою життєздатність і ефективність у європейських країнах, в Україні так і не набув належного розвитку.

Розглянута у статті Угода щодо регіонального розвитку Донецької області є реальним кроком на шляху до запровадження нового інструмента регіональної політики, який необхідно впроваджувати і в інших областях. Запровадження договірних засад між Урядом і органами місцевого самоврядування дасть змогу узгодити державні і регіональні інтереси щодо пріоритетних напрямів їх розвитку, вирішити питання, що потребують спільних дій держави та регіонів. Це також сприятиме активізації співпраці органів місцевої влади та підприємців щодо залучення інвестицій у розвиток регіонів. Таким чином, гарантується динамічний і сталий розвиток регіону.

Література

1. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Голос України. – 2005. – № 211. – 16 с.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.09.2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2000. – № 25.
3. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. №341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30.
5. Про передачу цілісного майнового комплексу державного виробничого підприємства із зовнішнього централізованого водопостачання "Укрпромводчормет" у спільну власність територіальних громад Донецької області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. № 958-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / [за ред. З.С. Варналія]. – К. : РШСВ, 2007. – 820 с.

УДК 353(477)

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАМИ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Іванова Н.С.

аспірант Запорізької державної інженерної академії

Annotation

The article examines the stages of public administration regions in independent Ukraine. Basic stages of development associated with the creation of legal basis and structure of government management are provided. The following two basic models of economic development of Ukraine and its regions and causes of failure – in the liberal strategy are represented. The following main trends of public administration regions, which are appropriate in the new stage of reforming local government, are revealed.

Анотація

У статті розглянуто етапи розвитку державного управління регіонами в незалежній Україні. Визначено основні етапи розвитку, пов'язані зі створенням законодавчої бази та структури органів державного управління. Представлено дві основні моделі економічного розвитку України та її регіонів і причини невдач розвитку – за ліберальною стратегією. Виявлено основні напрями розвитку державного управління регіонами, які є доцільними на новому етапі реформування місцевого самоврядування.

Ключові слова

Державне управління регіонами, місцеве самоврядування, державна регіональна політика, державне регулювання.

І. Вступ

Україна 24 серпня 1991 р. обрала шлях побудови незалежної держави. За 19 років було розпочато ряд важливих реформ, але вони не забезпечили сталого розвитку суспільства й економіки. Наприкінці 1980-х рр. питома вага економіки України (тоді УРСР) у світовій економіці становила близько 2%. Сьогодні – лише 0,2% (за валютним курсом). Громадсько-політичне об'єднання "Український форум" визначає такі базові причини, які сприяли трансформації невдачі України [8, с. 4].

Перша – запозиченість рецептів розвитку. При розробці та реалізації реформ Україна припустилася грубої методологічної помилки. В основу трансформаційних процесів в Україні покладено запозичені моделі перетворень.

Друга – непослідовність і хаотичність державної політики змін. Постійні коливання між ліберальною і дирижистською моделями реформ, з відчутним ухилом до популізму, що почав набувати деструктивних форм, призве-

ли до того, що в Україні у підсумку не була до кінця реалізована жодна із цих моделей.

Третя – неподоланність розколів у суспільстві. Регіональна, мовна, культурна, конфесійна неоднорідність українського суспільства не тільки не трансформувалася у потужний ресурс зростання держави, а й навіть поглиблюється, часом набуваючи небезпечних ознак суспільного розколу. До історично успадкованих розбіжностей додалися й новостворені лінії конфлікту між багатими і бідними, між прихильниками тієї чи іншої політичної сили, до моделювання й активізації яких, на жаль, безпосередньо долучаються впливові партії і політики України.

Четверта – державницька незрілість управлінських еліт. Політичні сили у своїй діяльності досі залишаються вмотивованими майже включно власними політичними й економічними інтересами, нездатними до консолідації і мобілізації зусиль навколо реалізації стратегічних інтересів держави, регіонів, а відтак, неспроможними хоча б сформулювати ці інтереси.

Із приходом до влади Партії Регіонів та обранням президентом В.Ф. Януковича і нового Кабінету Міністрів, Україна знов постала на перехресті траєкторій розвитку. Належить вирішити, яким шляхом рухатись далі: або запозичувати рецепти успіху інших країн, йти у фарватері світових і регіональних процесів інтеграції (стратегія "розчинення" в глобальному соціально-економічному просторі) і тим самим значно обмежувати можливості реалізовувати національні інтереси, або поставити амбітну мету – досягти максимальної самодостатності у прийнятті доленосних для держави і нації рішень, проклавши свій власний шлях у майбутнє. Цей шлях базується на стратегії суб'єктності України, тобто здатності держави самостійно моделювати розвиток відповідно до національних інтересів, брати активну участь у формуванні міжнародної політики, мати достатній імунітет до глобальних викликів, загроз і коливань світової кон'юктури.

Подолання негативних тенденцій залежного розвитку, що сформувалися в Україні внаслідок непродуманих, хаотичних, несистемних або незавершених реформ, можливе лише шляхом здійснення системної модернізації всього комплексу відносин та інститутів – держави регіонів, економіки, суспільства. Під модернізацією слід розуміти зміни, спрямовані на скорочення критичних відставань України від рівня розвинутих країн, надання інститутам і відносинам принципово нової сучасної якості.

II. Постановка завдання

Мета статті – на основі робіт фахівців, статистичних даних, нормативних даних зробити аналіз розвитку державного управління регіонами в незалежній Україні та розглянути можливі напрями модернізації державного управління регіонами.

III. Результати

У статті термін "регіон" вживається у такому значенні: це цілісна територіальна система господарства країни, яка характеризується наявністю місцевих органів управління, певною структурою виробництва, внутрішніми зв'язками, населенням, виробничою та соціальною інфраструктурою [9, с. 396].

У кожному регіоні (області) як економічній підсистемі закладена можливість господарювання на основі ринкових відносин. Виходячи із державних інтересів і пріоритетів, місцева влада на рівні цієї території поєднує ринкові регулятори з державним впливом на регіоналізацію економіки із домінуванням останніх. Визначення регіону як територіальної політико-економічної цілісності дає змогу встановити його місце і роль у процесі суспільного відтворення. Регіон має у своєму розпорядженні складний господарський комплекс, що охоплює різні галузі господарства, соціальні, культурно-побутові підрозділи, організації та установи. З їх допомогою регіон виконує економічні та соціальні функції. Усі підприємства, організації та установи в регіоні пов'язані спільними природно-кліматичними умовами, спільним використанням природних, трудових ресурсів, міжгалузевих виробництв, енергії, засобів зв'язку, транспорту, будівельного комплексу та ін.

Регіон має також спільну систему управління, фінансування і кредитування, систему задоволення соціальних потреб населення, охорони здоров'я, відпочинку. Головна особливість регіону полягає в його відносно самостійному відтворювальному процесі, який охоплює виробництво, розподіл, обмін і споживання [3, с. 5].

Таким чином, державне регіональне управління ґрунтується на системі місцевого самоврядування. Розвиток місцевого самоврядування в Україні характеризується такими етапами та подіями [4, с. 425].

У 1991 р. було проголошено незалежність України, почалось формування самостійної держаної влади. В 1992 р. вперше в історії України було введено інститут місцевих державних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади і вперше здійснено спробу розділення як органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, так і їх повноважень. Був прийнятий Закон України "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування". У 1994 р. відбулась адміністративна реформа: скасовано інститут місцевих державних адміністрацій; представницьку владу на районному (обласному) рівні стали здійснювати районні (обласні) ради, виконавчу владу – обрані ра-

дою виконавчі комітети; раду і виконавчий комітет очолив голова ради. У 1995 р. було укладено Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України, який передбачив відновлення вертикалі державної виконавчої влади та інституту місцевих державних адміністрацій. Головою державної адміністрації Президент України призначає всенародно обраного голову районної (обласної) ради. В одній особі було поєднано дві посади – керівника місцевого органу державної виконавчої влади і голови органу місцевого (регіонального) самоврядування. У 1996 р. Верховною Радою України було прийнято Конституцію України, що закріпила існування інституту місцевого самоврядування в Україні, визначила його систему, провідну роль територіальних громад, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування. Із прийняттям Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.) було здійснено законодавче оформлення четвертого етапу реформування місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття Конституції. Важливим здобутком Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, що є однією із головних ознак місцевого самоврядування. Такий розподіл відображає початок нового етапу становлення відносин між органами місцевого самоврядування та державними місцевими адміністраціями – представниками державної влади. Місцеві державні адміністрації отримали статус як органів державної влади (повноваження делеговані державою), так і виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні району (області) – повноваження, які делеговані районною (обласною) радою.

До складу України входять 24 області, АР Крим, два міста загальнодержавного підпорядкування – Київ і Севастополь. Усі ці території мають свої відмінності та особливості щодо соціально-економічного, історичного, мовного, культурного розвитку.

Органи регіонального управління являють собою складову системи органів державного управління. Склад і структура органів державного управління та місцевого самоврядування регулюються Конституцією України, Законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації" та іншими правовими документами. До складу центральних органів державного управління входять Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети, інші органи.

Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади України. Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади. До складу регіональних (обласних) органів державного управління входять: обласні та районні ради; місцеві державні адміністрації; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами. Можна стверджувати, що Україна збудувала структуру державного управління регіонами на основі місцевого самоврядування.

Трансформація державного, регіонального розвитку викликала необхідність вибору моделі подальшого розвитку, якій підпорядковуються нормативно-правова база, інституційна структура, важелі регулювання. На сучасному етапі чітко визначено дві моделі розвитку економіки і два сценарії довгострокової стратегії [5, с. 182].

Перша стратегія базується на лібералізації відносин, як внутрішніх, так і зовнішніх. Вона базується на економічній доктрині самонастроюваного ринкового механізму і не втручання держави в економічні процеси і пов'язана з повною відкритістю ринків, жорсткими монетарними обмеженнями, пріоритетом бездефіцитності бюджету. На основі цієї моделі економіка України розвивалась протягом десяти років, що не дало позитивних результатів. Розвиток за такої стратегії відзначався посиленням падіння виробництва, коливанням економічної кон'юктури, соціальними потрясіннями.

Особливості розвитку економіки України у період 2000–2008 рр., які зумовлювались й об'єктивними чинниками, і характером макроекономічної політики, дають змогу простежити етапи поступового розвитку економіки. Переломним в економічному розвитку України став етап, який розпочався у 2000 р. й ознаменував перехід до позитивної динаміки ВВП і ВДВ за рядом галузей та регіонів України. У 2000 р. було прийнято нормативні документи, покликані сприяти розвитку національного виробництва, а саме: додаткові пільги для нових підприємств малого бізнесу, відміна картотеки № 2, списання частини штрафів та пені за податковими платежами, введення до 2001 р. податкових канікул для сільськогосподарських підприємств, удосконалення і спрощення механізму створення фінансово-промислових груп. У 2000 р. спостерігається зростання ВВП на 5,9%; у 2001 р. – на 9,2%; 2002 р. – на 5,2%; 2003 – на 9,4%. Помилки,

які призвели до значного падіння темпів зростання ВВП у 2002 р., зосереджені здебільшого у грошово-фінансовому блоці економічних проблем.

Бюджетне забезпечення регіонального та місцевого розвитку за джерелами надходжень характеризується значною неоднорідністю. Місцева податкова база у 2003 р. забезпечила 2,06% надходжень до місцевих бюджетів, у 2004 р. – 1,93% (для порівняння: у 2000 р. – 4%), а відрахування від загальнодержавних надходжень становили 69,0 та 66,8%, відповідно, тобто понад дві третини. Водночас частка трансфертів із державного бюджету становила 29,0 та 31,3%, відповідно. Крім того, за стандартами розвинутих країн співвідношення між місцевими бюджетами та державним має становити 40:60. В Україні ж складається співвідношення на користь державного бюджету – 66,4:33,6 у 2006 р. та 68,2:31,8 у 2007 р. Основним компонентом доходів громадян є заробітна плата, що забезпечує понад половину їхніх сукупних доходів. Протягом 2004–2008 рр. у структурі доходів населення питома вага заробітної плати коливалася в діапазоні від 43,2 до 42,4%, нижчий її рівень був зафіксований у 2008 р. Питома вага соціальних допомог та інших одержаних поточних трансфертів досягла максимуму у 2005 р. Наступне її зменшення тривало до 2008 р., коли було зафіксовано незначне її збільшення – до 39% [4].

Друга модель довгострокової стратегії – це модель випереджального розвитку на інноваційній основі. Зміст цієї моделі полягає в її стратегічних цілях – розбудові високоефективної, високотехнологічної розвинутої держави, яка забезпечує належні умови і рівень життя населення, що передбачає створення максимально сприятливих умов для відображення й розвитку вітчизняного виробництва, науково-виробничого потенціалу, розвитку інтелектуального капіталу, підвищення конкурентоспроможності національної економіки, стабільного соціально-економічного зростання регіонів. Така модель відповідає національним інтересам народу України і населення регіонів. Тому основною метою державного управління регіоном у ринкових відносинах є розроблення і проведення такої політики, яка забезпечить подолання спаду виробництва, його стабілізацію і розвиток для задоволення потреб населення.

Основними завданнями державного управління регіоном є:

– розроблення і проведення регіональної політики стратегії розвитку регіону;
– контроль і управління власністю регіону;
– проведення ефективної інвестиційної політики;
– сприяння науково-технічному прогресу шляхом розробки і реалізації комплексних цільових програм;
– створення економічних, організаційно-правових та інших умов для ефективного і комплексного розвитку економіки регіону і наповнення бюджету фінансовими ресурсами для підтримки соціальних програм.

Інструментом досягнення цілей і вирішення завдань є регіональна політика, яка ґрунтується на можливостях економіки регіону і реалізується через механізми управління та регулювання. Отже, державна регіональна політика – це сукупність заходів політичного, соціально-економічного характеру, які здійснюють органи державної та регіональної влади на окремих територіях країни, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та регіональних цілей і завдань, виходячи із внутрішніх потреб і наявних ресурсів.

Об'єктами державної регіональної політики є територіальні утворення, у межах яких здійснюється державне управління та місцеве самоврядування, – адміністративно-територіальні одиниці регіону, галузі господарського комплексу, виробнича, соціальна інфраструктури, ресурси регіону. Суб'єктами державної регіональної політики є органи державної влади – центральні та місцеві, представницькі органи місцевого самоврядування. Предметом регулювання є механізм децентралізації влади, розподіл повноважень, відповідальності, фінансів, ресурсів, соціально-економічний розвиток регіону.

Механізм державного регулювання розвитку регіонів включає такі складові:

– законодавча база;
– бюджетно-фінансове регулювання регіонального розвитку та селективна підтримка окремих регіонів із боку держави;
– подальший розвиток таких методів і форм державного впливу, як прогнозування і програмування, зокрема, розроблення та реалізація держаних регіональних програм, а також прогнозів і місцевих програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративних територій;
– створення та розвиток в окремих регіонах спеціальних (вільних) економічних зон;
– розвиток міжрегіонального та прикордонного співробітництва.

Збалансованою вважається така регіональна політика, коли інтереси центру та регіонів збігаються, доповнюють і збагачують один одного; коли можливості центру сприяють вирішенню регіональних проблем; коли ефективно розподілені повноваження та відповідальність між центральними і місцевими органами влади. Для впровадження моделі випереджального розвитку на інноваційній основі.

Україна потребує розроблення і схвалення нової концепції державної регіональної політики, стратегічними напрямами якої можуть бути: консолідація суспільства; підвищення якості життя людини; підвищення конкурентоспроможності на регіональному рівні; економічна інтеграція регіонів; націоналізація бюджетних відносин; забезпечення економічної безпеки тощо. З огляду на це, потребує змін система владних відносин на усіх рівнях з метою перерозподілу повноважень у бюджетній, освітній, соціальній, правоохоронній сферах від місцевих державних адміністрацій до органів самоврядування територіальних громад [2, с. 102].

Основу гармонізації загальнодержавних та регіональних інтересів під час формування та реалізації державної регіональної політики має забезпечити [6, с. 357]:

– чіткий розподіл компетенції центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
– прозорий і сталий розподіл податкових ресурсів між державним та місцевими бюджетами;
– врахування органами місцевого самоврядування загальнонаціональних інтересів при вирішенні питань місцевого значення;
– запровадження державного контролю за конституційністю та законністю рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Під час реалізації ефективної державної регіональної політики важливим є вдосконалення територіальної організації влади в Україні, що вимагає:

– законодавчого врегулювання порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до чинного законодавства;
– здійснення перерозподілу повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності;
– забезпечення повноти та виключності повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою;
– забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами;
– запровадження ефективних механізмів співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень;
– посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції та законів України, реалізація наданих ним повноважень.

Тому одним із важливих напрямів адміністративної реформи в Україні є формування на регіональному і місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, яка зможе ефективно здійснювати процес регулювання розвитку регіонів. Це передбачає перебудову системи місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, подальшу децентралізацію управління.

Згідно із Концепцією адміністративної реформи в Україні, метою реформування місцевих органів виконавчої влади є: підвищення ефективності здійснення державної політики уряду на територіальному рівні; спрямування їх діяльності на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, розширення видів державних (управлінських) послуг та підвищення їх якості; гармонійне поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів з урахуванням особливостей територіального розвитку; сприяння становленню та розвиткові місцевого самоврядування на основі його чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Має бути досягнуто оптимальне співвідношення децентралізації та централізації влади, забезпечено збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, враховано їх історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливості, етнологічні і культурні традиції.

Саме державне регулювання як сукупність основних напрямів, форм і методів цілеспрямованого впливу державних і недержавних органів управління на функціонування й розвиток економічної системи (в тому числі окремих її підсистем) для її стабілізації та пристосування до умов, що змінюються, є основною складовою регіонального процесу відтворення. У ринковій системі переважають економічні методи, передусім, кредитно-грошова політика. Її основними інструментами є норма обов'язкових резервів, відсоткова міжбанківська ставка, операції НБУ з державними облігаціями на РЦП. Податкова політика допомагає ефективно стримувати економічне зростання й організовувати розподіл доходів, нівелювати регіональні диспропорції.

До адміністративних методів регулювання належать прямий державний контроль за монопольними ринками, де державну монополію визнано природною і виправдано повномасштабне адміністрування.

Новий етап розвитку місцевого самоврядування в Україні вже почався. Своїм Розпорядженням Уряд України 02.12.2009 р. № 1456–р затвердив план заходів із реалізації Концепції реформ місцевого самоврядування. Було пе-

редбачено розробити і внести на розгляд Кабінету Міністрів України такі основні, для подальшого регіонального розвитку, законопроекти: “Про адміністративно-територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція)”, “Про місцеві державні адміністрації (нова редакція), “Про комунальну власність”, “Про вибори ВРАР Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів” (щодо запровадження виборів депутатів місцевих рад за моторитарною виборчою системою); “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо розмежування видатків між бюджетами різних рівнів) тощо.

В “Урядовому кур’єрі” (19.01.2010 р.) уже подано проект Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (нова редакція). Але пунктом 2 ст. 65 знову не передбачено зарахування до обласного бюджету 100% загального обсягу податку з доходів фізичних осіб. Передбачається, що в процесі обговорення цього Закону будуть знайдені такі пропорції формування регіональних бюджетів, які забезпечать подальший розвиток регіонів. Що стосується проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”, то він викликав негативну реакцію ради фахівців і громадськості [1, с. 5]. Безумовно на тлі катастрофічної приватизації таке масштабне реформування місцевого самоврядування, яке починається, має бути добре обґрунтованим фахівцями, врахувати волевиявлення громадян. Тому проекти законів, які значною мірою зачіпають інтереси громадян, повинні розміщуватися не тільки на офіційних вебсайтах у глобальній мережі Інтернет, а також у доступних громадянам друкованих виданнях. Саме це забезпечить широку інформованість, обговорення і зворотний зв’язок. Для цього є можливості у газет “Голос України”, “Урядовий кур’єр”. Головною метою перетворень системи територіальної організації влади має бути побудова децентралізованої моделі організації влади, спроможної в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного розвитку регіонів [7, с. 141].

IV. Висновки

У результаті проведення досліджень розвитку державного управління регіонами в незалежній Україні було визначено основні хронологічні етапи, які зумовлені прийняттям Закону України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве та регіональне самоврядування” (1992 р.), яким уведено інститут місцевих органів державної влади; Конституції України (1996 р.), яка закріпила існування інститутів місцевого самоврядування; Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), який здійснив розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, що є однією з головних ознак місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку склад і структуру регіональних органів державного управління та місцевого самоврядування регулює Конституція України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації” та інші правові документи.

Було висвітлено етапи державного та регіонального економічного розвитку з позиції довгострокової стратегії. Показано дві основні моделі розвитку в економіці і два етапи довгострокової стратегії. Перша стратегія базується на лібералізації відносин як внутрішніх, так і зовнішніх. Вона базується на економічній доктрині самонастроюваного ринкового механізму і не втручання держави в економічні процеси. Розвиток України за цією стратегією визначався посиленням надання виробництва, коливанням економічної кон’юктури, соціальними потрясіннями. Визначено причини невдач.

Друга модель довгострокової стратегії – це модель випереджального розвитку на інноваційній основі. Така модель відповідає національним інтересам народу України.

Інструментом досягнення цілей і вирішення завдань є регіональна політика, яка ґрунтується на соціально-економічних можливостях регіону і реалізується через механізм управління та регулювання розвитку регіонів. Для впровадження моделі випереджального розвитку на інноваційній основі Україна потребує розроблення нової концепції державної регіональної політики.

У зв’язку із цим були представлені основні напрями Концепції реформ місцевого самоврядування, державної регіональної політики, яка пропонується фахівцями, передбачені державними нормативними документами.

Висловлено припущення, що з 2009 р. почався новий етап широкомасштабного реформування розвитку місцевого самоврядування – державного управління регіонами, – який потребує прийняття виважених рішень, волевиявлення громадян, зауважень науковців та фахівців.

Уявляється, що саме об’єднання в єдиний потік випереджальної інноваційної моделі розвитку, нової концепції державної регіональної політики та реалізації концепції місцевого самоврядування дасть змогу забезпечити сталий розвиток регіонів України.

Напрями подальшого дослідження – це, насамперед, моніторинг реформ державного управління регіонами та соціально-економічна оцінка їх ефективності з метою розробки пропозиції подальшого вдосконалення.

Література

1. Гордієнко С. Знову адміністративно-територіальний свербіж? / С. Гордієнко // Голос України. – 2010. – № 25. – С. 5.

2. Жук М.В. Регіональна економіка : підручник / М.В. Жук. – К. : Академія, 2008. – 416 с.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – С. 170.
4. Зінь Є.А. Регіональна економіка : підручник / Є.А. Зінь. – К. : Професіонал, 2008. – 528 с.
5. Коваль Я.В. Регіональна економіка : навч. посіб. / Я.В. Коваль, І. Я. Антонечко. – К. : Професіонал, 2005. – 272 с.
6. Мельник А.Ф. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна ; [за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
7. Регіонально-адміністративний менеджмент : навч. посіб. / [за ред. д. ф. н., проф. В.Г. Воронкової]. – К. : Професіонал : ЦУЛ, 2010. – 352 с.
8. Україна-2015: Національна стратегія розвитку / Громадсько-політичне об’єднання “Український форум”. – К., 2008. – 59 с.
9. Швайка Л.А. Державне реформування економіки : підручник / Л.А. Швайка. – К. : Знання, 2008. – 452 с.

УДК 35.072

ЛОГІКО-СТРУКТУРНИЙ ПІДХІД ЯК ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМИ ЦІЛЬОВИМИ ПРОГРАМАМИ

Коновалова І.В.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

Investigated history of appearance, stage and primary problems of use of Logical Framework Approach in state managemen of regional target programs.

Анотація

Досліджено історію виникнення, етапи та основні проблеми використання логіко-структурного підходу в державному управлінні регіональними цільовими програмами.

Ключові слова

Логіко-структурна схема, логіко структурний підхід, регіональна цільова програма.

І. Вступ

Державні цільові програми відіграють важливу роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку України та її окремих регіонів на основі прозорого й обґрунтованого вибору цілей державної політики і шляхів досягнення запланованих результатів, оптимізації бюджетних витрат. Однак, незважаючи на всі переваги програмно-цільового методу, багатолітній досвід розробки і реалізації регіональних цільових програм дає змогу виявити ряд недоліків у державному управлінні зазначеними програмами.

Для викорінення цих недоліків необхідні пошук і впровадження нових підходів, форм і методів управління, у тому числі й запозичених у приватному секторі.

Так, наприклад, урядові установи США, Великобританії, Німеччини, Франції, Австрії, Японії, Австралії та інших країн все частіше використовують у своїй повсякденній діяльності інструменти проектного менеджменту. Серед них особливу увагу привертає логіко-структурний підхід (Logical Framework Approach – LFA) – універсальний підхід для планування будь-якої програмної (проектної) діяльності, спрямований на вирішення певної нагальної проблеми, а також управління та контроль за цією діяльністю.

Слід наголосити на нестачі наукових праць, присвячених використанню напрацювань проектного менеджменту в управлінні державними програмами, а цілеспрямованих досліджень логіко-структурного підходу в контексті державного управління соціально-економічним розвитком взагалі обмаль.

Так, особливості управління цільовими комплексними програмами на регіональному та місцевому рівнях вивчали П. Гурій, О. Макарова, І. Пілунський, В. Савченко, Д. Стеченко та інші. Окремі аспекти застосування методології управління проектами в системі державного управління висвітлювалися в працях В. Молоканова, О. Федорчак, В. Шевцова тощо. Хоча логіко-структурний підхід розглядається вітчизняними дослідниками (В. Бабаєв, С. Бушуєв, Л. Кобиляцький та інші) винятково як один з інструментів управління проектами.

ІІ. Постановка завдання

Метою цієї статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів використання логіко-структурного підходу в державному управлінні регіональними цільовими програмами.

ІІІ. Результати

Логіко-структурний підхід (далі – ЛСП) виник у другій половині 1960-х рр., коли багато державних, міжнародних неурядових організацій, а також великих корпорацій зіткнулися з неефективністю використовуваних ними програм і проектів розвитку. Про-

ведений аналіз виявив декілька проблем, які перешкоджали успіху: нечітке визначення цілей та критеріїв їх досягнення, розмите визначення обов'язків і відповідальності керівників та учасників проектів і програм при великій кількості некерованих факторів, недостатня увага до можливих ризиків тощо.

Методологія ЛСП була розроблена Департаментом оборони США та адаптована наприкінці 60-х рр. XX ст. Американським агентством з міжнародного розвитку (USAID) для забезпечення управління плануванням, проведенням та оцінюванням діяльності у сфері міжнародного розвитку. Протягом наступних десятиліть цей підхід успішно застосовувався при плануванні своєї діяльності різними державними і міжурядовими організаціями, серед яких: Датське товариство міжнародного розвитку, Німецьке товариство технічного співробітництва, Шведське агентство міжнародного розвитку, Міжнародна організація праці, Програма розвитку ООН. До того ж ЛСП є офіційною методологією управління програмами та проектами в таких організаціях, як Світовий банк, UNISEF, USAID, TACIS та інші. У свій час Єврокомісією був випущений навчальний посібник з ЛСП [7].

На сьогодні ЛСП мало використовується в українській державно-управлінській практиці. Одними з перших кроків можна вважати проведений у рамках Програми рівних можливостей ПРООН навесні 2008 р. цикл семінарів-тренінгів "Практика застосування логіко-структурного підходу для розробки та реалізації обласних програм досягнення рівності жінок і чоловіків" [4] і навчальний семінар на тему "Вступ до моніторингу: управління циклом проекту (програми, політики), логіко-структурний підхід, показники" для державних службовців у рамках проекту технічної допомоги ЄС "Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво", який відбувся у березні 2010 р. у м. Київ [3].

Водночас, на нашу думку, цей підхід є досить ефективним на всіх фазах життєвого циклу програми, особливо при ідентифікації проблем, розробці програми й здійсненні її моніторингу та оцінювання. Цей підхід не протиставляється іншим сучасним методам управління. Він являє собою цілісну методологію, містить елементи основних широковідомих методів управління, ефективно їх доповнює з ряду найважливіших аспектів, зокрема, приділяючи особливу увагу таким питанням, як:

– чітке визначення цілей і змісту програми на основі всебічного аналізу вирішуваних проблем, урахування основних умов реалізації, інтересів залучених сторін, а також ризиків і гіпотез, які закладені у програмі;
– прийняття чітко виражених, кількісно і якісно вимірюваних показників успішності реалізації та завершення програми;
– чітке однозначне визначення того, за що повинен відповідати керівник та інші суб'єкти управління програмою в процесі досягнення поставлених завдань і чому;
– виділення ключових елементів програми та визначення їхнього взаємозв'язку так, щоб це сприяло полегшенню аналізу, реалізації та оцінюванню;
– перенесення уваги при оцінюванні програми із запитання "хто винний?" на питання "який найбільш реалістичний курс подальшої діяльності?".

Традиційно у ЛСП виділяють 11 етапів, які можна умовно об'єднати у дві групи (фази). Розглянемо докладніше етапи ЛСП, починаючи з аналітичної фази [1; 2; 5].

1. *Аналіз зацікавлених сторін (інституціональне оцінювання).* Першим завданням аналітичної фази є ідентифікація учасників процесу. Зацікавленими сторонами можуть бути різні структурні підрозділи органів влади, підприємства, установи та організації різних форм власності, окремі особи або соціальні групи, інтереси яких зачіпає програма. Якщо результат здійснення програми є для зацікавлених сторін позитивним, вони можуть розглядатися як потенційні партнери, учасники програми. Однак можливі ситуації, коли ефект для зацікавлених сторін буде негативним.

Метою аналізу зацікавлених сторін є визначення основних з них, оцінювання їхнього інтересу в реалізації програми або вигоди від неї, а також того, яким чином їхні інтереси позначаються на життєздатності програми.

Завдання цього етапу вирішуються шляхом вивчення наявних матеріалів, проведення додаткових досліджень, контактів і обговорень із зацікавленими сторонами. Оцінювання потенціалу кожної із зацікавлених сторін можна здійснити за допомогою SWOT-аналізу.

2. *Аналіз проблем.* На цьому етапі здійснюється аналіз вже виявлених проблем з урахуванням думок кожної зацікавленої сторони, що забезпечує збалансованість аналізу, при якому враховується різні, а іноді навіть протилежні погляди. Аналіз проблем встановлює причинно-наслідкові зв'язки між різноманітними проблемами. Мета полягає в одержанні загального, по можливості консенсусного уявлення про ситуацію та структуризацію виявлених проблем у формі дерева проблем.

Дерево проблем являє собою ієрархічне розташування проблем. З попередньо сформульованих проблем кожному учасникові аналізу пропонується вибрати одну як центральну, тобто таку, яку він вважає центром усієї проблемної ситуації, і викласти свої пропозиції в письмовій формі.

У своєму первісному виборі центральної проблеми кожна із зацікавлених сторін буде керуватися власними інтересами у програмі та своїм баченням ситуації. Обговорення всього спектра центральних проблем варто вести доти, поки учасниками зустрічі не буде досягнуто згоди з однієї центральної проблеми. Вона буде вихідним пунктом побудови дерева проблем. При розгляді другої проблеми, пов'язаної з нею, можливі такі варіанти дій:

– якщо проблема є причиною, вона розміщується рівнем нижче;
– якщо проблема є наслідком, вона розміщується рівнем вище;
– якщо проблема не є ні причиною, ні наслідком, вона розміщується на тому самому рівні.

У міру розростання дерева проблеми, що залишилися, додаються до нього за тим самим принципом. Повторний аналіз проблем може призвести до появи на більш пізній стадії іншої центральної проблеми, що, однак, не зменшує обґрунтованості аналізу. Таким чином, наслідки та причини основної проблеми (проблеми нульового рівня) становлять проблеми 1-го рівня. Кожна проблема 1-го рівня має свої причини й наслідки, які виявляються вже проблемами 2-го рівня, тощо.

3. *Аналіз цілей.* Тоді, як аналіз проблем висвітлює негативні аспекти існуючої ситуації, аналіз цілей становить собою позитивні аспекти бажаної майбутньої ситуації. Він включає переформулювання проблем у цілі. Виходячи з побудованого дерева проблем, створюється дерево цілей програми, досягнення яких дасть змогу вирішити виявлені негаразди. Таким чином, дерево цілей може розглядатися як позитивне дзеркальне відображення дерева проблем. Центральна проблема формулюється як основне завдання проекту, а відношення "причина – наслідок" стають відношенням "кошти – кінцевий результат" (див. рис.).

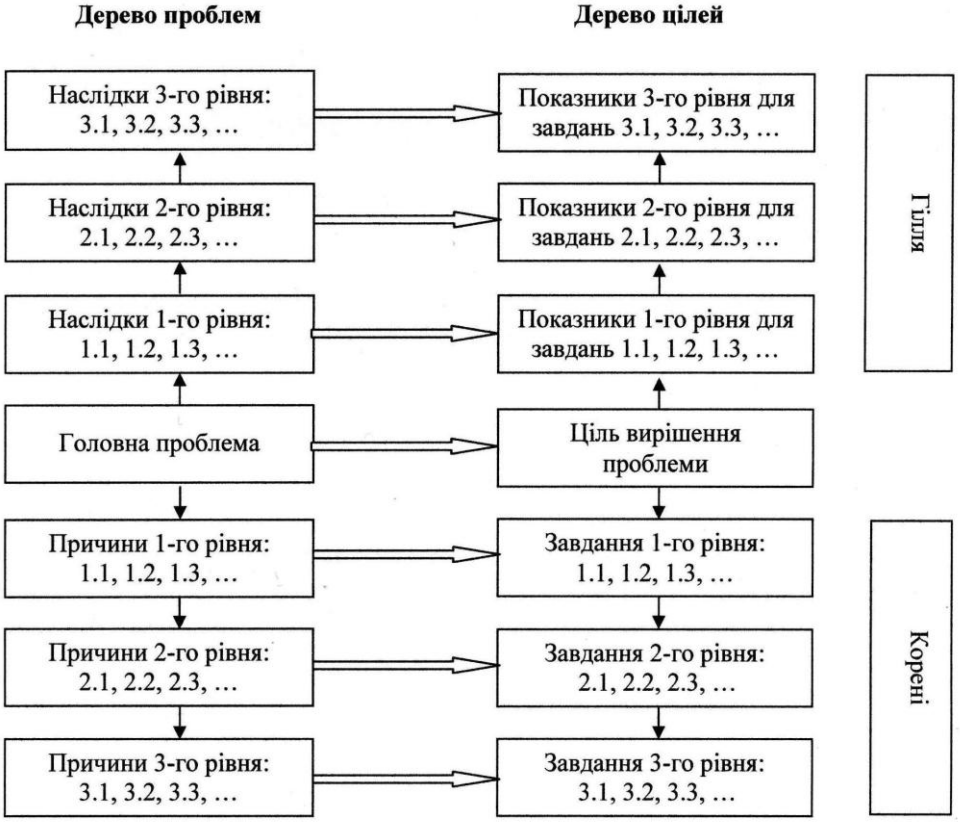

Рис. Зв'язок між елементами дерева проблем і дерева цілей

Для окремої програми, однак, не характерне звернення до всіх наявних у конкретній ситуації проблем, тому дерево може містити набагато більше цілей, ніж буде включено до програми. У процесі заключної стадії аналізу приймається рішення про те, яка із груп взаємозалежних цілей буде включена до програми і розглядається виконуваність кожної з них. Не виключено, що в ході аналізу зміниться і головна спрямованість програми. Остаточне формулювання конкретних і загальних цілей визначається лише після того, як зроблений вибір складу програми. Цілком імовірно також, що залежно від масштабу та кількості необхідних робіт приймається рішення про формування ряду взаємозалежних підпрограм і визначення черговості їх реалізації.

При побудові дерева цілей програми керуються такими принциповими положеннями:

– дерево цілей характеризується повнотою, тобто на кожному рівні мають визначатися всі цілі, досягнення яких достатньо для реалізації цілей вищого рівня;
– цілі формулюються лаконічно, зрозуміло, без зайвих ускладнень, детального опису та тлумачень, щоб запобігти індивідуальним інтерпретаціям та довільним трактуванням;
– текст подається в позитивній формі, тобто вказується, що потрібно досягти, а не те, чого потрібно уникнути;
– не повинні існувати цілі окремі, ізольовані, не пов'язані з іншими;
– потрібно відображати бажані результати, а не засоби їх досягнення;
– формулювання мети повинно бути адресним і включати час, необхідний для її досягнення [2].

Після аналізу цілей програма має бути готова до проведення детального планування. Отже, нижче наведені етапи ЛСП належать до фази планування.

4. *Визначення логіки реалізації програми.* Логіка реалізації програми є текстуальним описом програми на кожному з чотирьох рівнів ієрархії цілей: дій, результатів, цілей програми і загальних цілей. Визначення логіки реалізації є першою стадією складання логіко-структурної схеми програми (далі – ЛСС). Наведемо значення основних термінів, які при цьому використовуються.

Загальна мета – мета програми вищого рівня (міжрегіональної, національної, міжнародної), внесок до якої конкретна регіональна програма покликана здійснити. Загальні цілі належать до ширшої сфери впливу програми і, перебуваючи надалі поза контролем з боку керівництва програми, повинні відповідати вимогам реальності й вимірності.

Мета (ціль) програми – внесок програми в досягнення загальної мети соціально-економічного розвитку шляхом використання результатів програми. Конкретні цілі повинні визначатися з погляду їхньої реальності та керованості. До компетенції керівництва програми входить спостереження за тим, якою мірою результати ведуть до досягнення конкретних цілей, і здійснення, якщо буде потреба, корегувальних впливів. У дійсності саме зв'язок "від результатів – до індивідуальних цілей" є критичним для успішної реалізації програми.

Результати програми – отримані завдяки діям значущі вихідні продукти, які одержать користувачі програми в ході реалізації або після її закінчення.

Дії – акти, необхідні для перетворення певних ресурсів (фінансових, матеріальних, людських, інформаційних) у результати програми. Дії (заходи) мають визначатися з таким рівнем комплексності, щоб заохочувати керівництво програми зосереджувати більше уваги на стратегічному, ніж на тактичному аспекті управління. Таким чином, дії не є простим наданням ресурсів (наприклад, купівля канцелярських товарів), оскільки такий підхід призведе до заповнення логіко-структурної матриці непотрібними подробицями. Тактичні питання можуть розглядатися за допомогою інших прийомів, таких як складання графіка дій і плану видатків.

5. *Формулювання основних припущень і факторів ризику.* Для успішної реалізації програми та оцінювання її результатів важливо чітко сформулювати основні припущення і фактори ризику, які не піддаються контролю з боку органів управління програмою, але здатні негативно вплинути на виконання програми. Аналіз і розробку відповідних заходів протидії проводять відомими методами аналізу ризиків.

На реалізацію програми та її здатність до саморегулювання будуть, імовірно, впливати зовнішні фактори, які самі виходять за контрольовані рамки програми. Для успішної реалізації програми ці умови варто мати на увазі й включати як припущення в четвертий стовпчик логіко-структурної схеми. Прикладами припущень у програмі можуть бути: ефективне співробітництво з партнерами по програмі, асигнування з відповідного бюджету, створення урядом певних передумов тощо.

Одна із функцій розроблювачів програми полягає у виявленні таких зовнішніх факторів і по можливості врахування в проекті програми механізмів, що дають змогу або працювати із цими факторами, або хоча б вести спостереження за їхнім впливом. Імовірність цих умов і значущість їхнього виконання повинні бути представлені в загальній оцінці рівня ризику програми. Деякі з них матимуть вирішальне значення для успішної реалізації програми, інші ж будуть незначними.

6. *Визначення показників прогресу реалізації та міри досягнення цілей програми*. Для ефективного управління ходом реалізації програми та оцінювання міри досягнення її цілей необхідно визначити відповідні показники, способи та джерела інформації для їхнього виміру. До показників ставиться вимога відображення в них таких характеристик, як якість, кількість і час. Відбір показників проводиться чотирма етапами. Розглянемо приклад.

Визначення показника: поліпшення становища в освіті. Вказівка на якість: зростання кількості випускників вузів, що закінчують

аспірантуру за актуальними спеціальностями. Вказівка на кількість: збільшення кількості випускників вузів, що закінчують аспірантуру за актуальними спеціальностями, з 1000 до 1500. Вказівка на час: до 2010 р. зростання кількості випускників вузів, які закінчують аспірантуру за актуальними спеціальностями, з 1000 до 1500.

Варто стежити за тим, щоб відібрані показники були пов'язані з конкретними цілями, щоб вони дійсно демонстрували, досягнута мета чи ні. Необхідно, щоб ті, хто займається плануванням, і ті, хто реалізує програму, мали однакове уявлення про цілі, забезпечення їхньої реальності, конкретності та вимірності.

7. *Складання логіко-структурної схеми програми*. На основі результатів, отриманих на попередніх етапах, складається логіко-структурна схема програми. Так, ЛСС являє собою матрицю (таблицю) із чотирма рядками й чотирма колонками. У лівому стовпчику розташовуються зверху донизу загальні цілі, цілі програми, результати, дії. У наступній праворуч колонці – показники досягнення загальних цілей, у третій – методи та джерела виміру показників. В останній розташовуються основні припущення і ризики (див. таблицю).

Таблиця

Логіко-структурна схема програми

Логіка реалізації програми	Об'єктивно вимірювані показники досягнення	Джерела та засоби верифікації	Припущення та ризики
Загальні цілі (overall objectives)	Показники досягнення загальних цілей	Джерела та методи для підтвердження досягнень	–
Цілі програми (program purpose)	Показники досягнення конкретних цілей	Джерела та методи для підтвердження досягнень	Припущення, що впливають на зв'язок між конкретними й загальними цілями
Очікувані результати (expected results)	Показники досягнення результатів	Джерела та методи для підтвердження досягнень	Припущення, що впливають на зв'язок між результатами та конкретними цілями
Дії (activities)	Потрібні людські та інші ресурси	Вартість людських і матеріальних ресурсів	Припущення, що впливають на зв'язок між діями та результатами

Бажано починати заповнення логіко-структурної схеми, рухаючись вертикально по першому стовпцю, доки він не буде заповнений. Потім рекомендується заповнити четвертий стовпчик, а після нього – другий та третій.

Вертикальна логіка представляє намір програми, виявляє причинно-наслідкові зв'язки та важливі припущення, які не підлягають контролю з боку керівництва програмою. Горизонтальна логіка стосується вимірювання результатів програми й використовуваних програмою ресурсів, що проводиться шляхом визначення основних показників виміру, а також засобів перевірки правильності цих вимірів. Таким чином ЛСС є основою для подальшої розробки програми, а другий і третій стовпчики, зокрема, використовуються для побудови системи моніторингу та оцінювання програми.

Якщо використовувати логіко-структурну схему механічно, тобто якщо будуть уведені неправильні дані, вихідний матеріал також буде недостовірним. При правильному її застосуванні логіко-структурна схема сприяє з'ясуванню логічних зв'язків між заходами, результатами, завданнями та цілями. Іншим важливим моментом є те, що логіко-структурну матрицю варто розглядати як динамічний інструмент, що підлягає переоцінці та перегляду в міру того, як відбувається розвиток програми та зміна зовнішніх обставин. Варто використовувати цю матрицю для складання (уточнення) структурного та цілеспрямованого плану й бюджету програми і не сприймати як незмінний обмежувальний припис.

Після складання ЛСС можна розпочинати подальшу розробку програми, що буде деталізацією рішень, прийнятих при розробці ЛСС.

8. *Складання плану-графіка заходів (дій).* Складання плану-графіка дій є методом представлення програмних заходів зі встановленням їхньої логічної послідовності та взаємозалежності. Графік заходів використовують також як засіб визначення відповідальних за їх здійснення. Інструментом його оформлення, що найчастіше використовується, є діаграми Гантта і метод критичного шляху.

Коли ЛСС вже заповнена, можливе копіювання дій з її лівого стовпчика в таблицю плану-графіка дій. Стадіями підготовки плану-графіка є: встановлення переліку основних дій, розбивка основних дій на здійсненні завдання та визначення послідовності й взаємозалежності дій і завдань. Після цього мають оцінюватися початок, тривалість і завершення кожної дії й кожного завдання, визначення показників ходу виконання програми або віх, за якими може проводитися оцінювання виконання. Завершує цей етап визначення повноважень та професійного досвіду, необхідного для здійснення дій і виконання завдань, та розподіл відповідальних за проведення заходів.

Метою розподілу робіт на складові є забезпечення їхньої достатньої простоти, що полегшує організацію та управління ними.

Такий прийом полягає в поділі дії на складові, кожна з яких потім поділяється на складові завдання. Кожне завдання, у свою чергу, може бути передано окремому виконавцю і стає його короткостроковою метою. Цей процес можна також подати у формі відповідного дерева.

Основне мистецтво полягає в правильному встановленні рівня деталізації. Найбільш загальна помилка міститься в розбивці дій на занадто велику кількість деталей. Розбивка має бути завершена, як тільки у тих, хто здійснює планування, з'являється достатньо деталей для оцінювання потрібного часу і ресурсів, а конкретна особа, відповідальна за виконання самої роботи, отримає повний обсяг інструкцій про те, що має бути зроблено.

Після того, як здійснена розбивка дій на достатню кількість деталей, вони повинні бути співвіднесені одна з одною, для того щоб виявити:

– послідовність – у якому порядку повинні реалізовувати заходи?
– залежність – чи залежить захід від початку або завершення якої-небудь із інших дій? Визначення строків означає проведення реалістичного оцінювання тривалості кожної дії і наступне внесення їх у графік заходів з метою встановлення реальних дат початку та закінчення. Вся інформація, що міститься у графіку дій, може бути узагальнена в графічній формі у вигляді вже згаданої вище діаграми Гантта. Формат графіка може бути адаптований до очікуваної тривалості програми. Загальний графік програми може визначати дії тільки у роках (кварталах або місяцях), тоді як у робочих планах окремих структурних підрозділів органів державного управління може використовуватися навіть тижневий формат.

9. *Розробка бюджету програми.* Після складання плану-графіка заходів можна переходити до визначення необхідних ресурсів, складання кошторисів і планів видатків, визначення джерел і способів фінансування, розробки планів закупівель та ін.

10. *Розробка організаційної структури управління програмою.* Структура управління програмою формується на ранніх фазах життєвого циклу програми і багато в чому визначається її предметною сферою, масштабом, складом учасників, зовнішнім оточенням. Для довго- і середньострокових програм характерна багаторівневість системи управління з поділом на стратегічне та оперативне управління. При цьому стратегічне управління зазвичай здійснюється вищими рівнями відомчого або регіонального державного управління або спеціально створеними координаційними радами, особливо у випадку комплексних програм з великою кількістю учасників.

11. *Моніторинг, звітність, оцінювання програми.* При побудові системи моніторингу виходять із цілей програми, структури робіт, визначених у ЛСС показників досягнення цілей, показників виконання конкретних заходів щодо усунення раніше виявлених проблем та ін. Періодичність контролю й звітності залежить від рівня управління, стану програми, її характеру.

Використовуються різні форми звітності, що містять основні фінансові та матеріальні показники, визначені в ЛСС, графіках робіт і бюджеті програми. Крім того, регулярно проводяться огляди ходу виконання програми шляхом спільного обговорення основними зацікавленими сторонами стану справ, оцінювання реалізації програми й вироблення планів подальших дій.

Заходи щодо регулювання ходу програми можуть коливатись від спільних заходів щодо вирішення проблем, які виникли, до зміни цілей програми (реструктуризації програми) або її передчасного згортання у випадку недоцільності подальшого продовження.

IV. Висновки

На сьогодні в Україні методи проектного управління ще недостатньо широко використовуються в державному управлінні, незважаючи на те, що їх упровадження в організацію управління соціально-економічним розвитком регіону, зокрема, в розробку і реалізацію цільових програм, має значний нереалізований потенціал.

Логіко-структурний підхід є важливим чинником удосконалення державного управління регіональними соціальними програмами. До того ж ЛСП дає змогу дати коротке і легко зрозуміле уявлення про складні програми, їхні цілі, необхідні ресурси, важливі для успіху програми, припущення і ризики, а також визначити сфери відповідальності керівників програми. Завдяки ясній постановці цілей та їхній ієрархічній побудові логіко-структурна схема надає засоби перевірки внутрішньої логіки проекту програми, забезпечуючи взаємозв'язок заходів, результатів і цілей.

Література

1. Комаров В. Проблемно-ориентированная методика анализа и решения организационно-экономических задач [Электронный ресурс] / В. Комаров. – Режим доступа: http://econom.nsc.ru/ECO/Arhiv/ReadStatiy/2008_07/Komarov/index.htm.
2. Поздняков В.В. Логико-структурный подход в управлении проектами и программами [Электронный ресурс] / В.В. Поздняков. – Режим доступа: http://www.intalev.ru/index.php?id=12374.
3. Представники Секретаріату Кабінету Міністрів взяли участь у навчальному семінарі "Вступ до моніторингу: управління циклом проекту (програми, політи-

ки), логіко-структурний підхід, показники" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=204826185&cat_id=23804272&ctime=1238588283082.
4. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй. Програма рівних можливостей та прав жінок в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_11592EOWR_prodoc_ukr.pdf.
5. Управление программами и проектами / [М.Л. Разу и др.]. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 320 с.
6. Логико-структурный подход в управлении проектами : матер. по дисц. "Управление инновационными проектами". – СПб. : Институт инноватики. – 20 с.
7. Project Cycle Management. Integrated Approach and Logical Framework. – European Commission. – DG VIII, 1993.

УДК 353.2

ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ ТА ОБ'ЄКТІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК СКЛАДОВИХ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ

Королюк Ю.Г.

кандидат фізико-математичних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України

Annotation

The article studies the state regional policy subject and object interaction as typical administration system constituents. We have built the state regional policy subject and object interaction informational functional scheme. We have analyzed the feedbacks role in the regional administration system functioning.

Анотація

У статі досліджено взаємодію суб'єктів та об'єктів регіональної політики як складових типової системи управління. Побудовано інформаційно-функціональну схему взаємодії суб'єктів та об'єктів регіональної політики. Проаналізовано роль зворотних зв'язків у функціонуванні системи регіонального управління.

Ключові слова

Регіональна політика, система управління, зворотні зв'язки.

I. Вступ

Відомо, що будучи складовою країни, регіон тією чи іншою мірою відображає всі без винятку процеси її розвитку. Більше того, розвиток кожного окремо взятого регіону є невід'ємною складовою загального розвитку країни, запорукою досягнення її владними інститутами поставлених соціальних, економічних, екологічних, зовнішньополітичних та інших цілей. У такому ракурсі стає зрозумілим різноманіття напрямів і методологічних концепцій сучасних вітчизняних і зарубіжних регіональних досліджень, важливість теоретичної та прикладної інтерпретації наукових напрямів, пов'язаних із регіональним управлінням.

Дослідження проблем регіонального управління займає чільне місце у галузі економічних, політичних, соціологічних наук, науки державного управління. На сьогодні суттєвий внесок у теорію та методологію розбудови системи ефективного регіонального управління зробили і продовжують робити багато вітчизняних учених: З.С. Варналій, В.Є. Воротін, М.І. Долішній, В.Ю. Керецман, О.Б. Коротич, В.С. Куйбіда, Е.М. Лібанова, Ю.В. Макогон, Н.А. Мікула, А.І. Мокій, С.А. Романюк, В.І. Чужиков та ін. Проте, незважаючи на це, до кінця не визначеними залишаються питання інтерпретації регіонального управління та його складових як системного феномену. Останнє, у свою чергу, дало б змогу застосувати універсальний методологічний апарат теорії систем та системного аналізу для вирішення прикладних завдань управління регіоном як цілісною соціально-економічною системою.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз взаємодії суб'єктів та об'єктів регіональної політики як складових типової системи управління.

III. Результати

Базовим аспектом дослідження проблем регіонального управління багато вітчизняних дослідників вважають термінологічне визначення понять "регіон" та "регіональна політика". Підтвердженням цього є значна кількість наукових статей, монографій, посібників, у яких аналіз дослідження регіональних проблем розпочинається із термінологічного становлення відповідних понять. Наявна на сьогодні диференціація підходів зазначеного становлення є свідченням власного бачення дослідниками різних галузей науки (економіки, політології, соціології, державного управління) свого об'єкта дослідження, що визначає подальший аналіз його властивостей та процесів, які у ньому наявні.

Оминаючи етап термінологічного аналізу зазначених понять, визначимо процес реалі-

зації регіональної політики як системний процес. Відомо, що системний підхід до вивчення проблем управління, зокрема, проблем, пов'язаних із формуванням та ефективною реалізацією регіональної політики, вимагає чіткого визначення її об'єкта і суб'єкта. У свою чергу, ці поняття входять до складу взаємопов'язаних обов'язкових компонент типової управлінської (кібернетичної) системи [13]:

1) суб'єкт управління, тобто джерело керівного впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий певний стан;

2) об'єкт управління, тобто те, на що спрямований керівний вплив суб'єкта; що функціонує під цим впливом;

3) керівний вплив, тобто комплекс цілеспрямованих і організаційних команд, заходів, прийомів, методів, за допомогою яких справляється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни в ньому;

4) зворотні зв'язки, тобто інформація для суб'єкта про результативність керівного впливу та зміни в об'єкті.

У вітчизняній науці проблематика визначення суб'єктів та об'єктів регіональної політики не є новою. Так, на думку М.І. Долішнього та інших дослідників [5, с. 15], об'єктом регіональної політики виступає весь спектр соціально-економічних та культурних процесів, що проходять на визначеній території. До основних об'єктів регіональної політики пропонується віднести: виробничі, соціальні, грошово-фінансові процеси тощо. У сферу впливу регіональної політики потрапляють люди, природа і всі суспільні інститути.

У процесі визначення суб'єктів регіональної політики М.І. Долішній враховує принциповий аспект наявності внутрішніх регіональних інтересів. Науковець стверджує, що конкретним їх носієм є населення, яке проживає в регіоні. Фактично елементарним суб'єктом регіональної політики визначається суспільний індивід − людина, її особисті інтереси. Прийняті демократичні норми реалізації та делегування влади призводять до піднесення рівня зазначеного суб'єкта регіональної політики до рівнів центральних органів законодавчої і виконавчої влади, органів регіонального управління та місцевого самоврядування [5, с. 15].

У свою чергу, З.С. Варналій та інші науковці у монографії "Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку" [3, с. 19] дещо розширюють суб'єктну базу регіональної політики, пропонуючи власний перелік: окремі посадові особи (наприклад, Президент України), Верховна Рада України як єдиний у державі законодавчий орган, органи виконавчої влади всіх рівнів, органи місцевого самоврядування, окремі юридичні особи (установи, організації і підприємства), громадські організації.

Таким чином, пропонований М.І. Долішнім та З.С. Варналієм перелік суб'єктів та об'єктів у сфері регіональної політики охоплює з боку суб'єкта усю вертикаль виконавчої і представницької влади, а з боку об'єкта – всі множини регіональних соціальних, економічних й екологічних процесів. Більше того, З.С. Варналій, інтерпретуючи суб'єкти регіональної політики, відображає процеси інформаційної та функціональної взаємодії суб'єктів загальнодержавного, регіонального і місцевого рівнів.

Інший науковець М.О. Соколов, розширюючи поняття "регіональна політика" до "регіональна соціально-економічна політика", як її об'єкти визначає економічні, соціальні, екологічні, демографічні процеси. Суб'єки ж пропонується розділяти на первинні: українське суспільство, національні утворення, соціальні групи і верстви населення та вторинні: центральні й місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, політичні партії, профспілки, громадські організації і союзи [10, с. 99]. Загалом зазначена ідентифікація суб'єктів та об'єктів регіональної політики тотожна ідентифікації М.І. Долішнього та З.С. Варналія за винятком менш чіткого визначення первинної складової суб'єкта управління – людини та її інтересів. У свою чергу, пропонований М.О. Соколовим перелік об'єктів регіональної політики потребує очевидного доповнення об'єктом культурних процесів.

На сьогодні об'єктоми регіональної політики значна кількість науковців [1; 7; 11] визнає схожу до вищенаведених, соціально-економічну процесну інтерпретацію. Є прийнятним визнання суб'єктами первинних суб'єктів – людини, населення тощо та вторинних – відповідних органів влади, що уповноважені представляти делеговані інтереси первинних суб'єктів [1].

Загальним недоліком вищенаведених підходів залишається ізольована інтерпретація суб'єктів і об'єктів регіональної політики. Зважаючи на той факт, що методи системного аналізу управлінської системи вимагають урахування всіх її складових, зазначена особливість призводить до обмеженого розкриття регіональної політики як системного феномену.

На основі пропонованого М.І. Долішнім та З.С. Варналієм переліку суб'єктів та об'єктів регіональної політики (зокрема, розвиваючи схему, наведену у [2, с. 31]) було побудовано інформаційно-функціональну схему взаємодії суб'єктів та об'єктів регіональної політики (див. рис.). Слід зазначити, що наведена схема є спрощеною у частині відображення найбільш суттєвих зв'язків взаємодії.

Ефективність процесів суб'єкт-об'єктної взаємодії значною мірою залежить від якості зв'язків, що виникають під час її реалізації. Більше того, якість управлінських зв'язків, у свою чергу, залежить від якості зворотних зв'язків системи. Так, представники білоруської наукової школи державного управління Р.С. Сєдєгов та О.О. Висоцький [9, с. 88] зазначають: "всяке управління є там, і тільки там, де організовано зворотний зв'язок, забезпечений часом і ресурсами...".

З позицій достовірної та оперативної оцінки потреб людини як первинного суб'єкта регіональної політики, найбільш дієвими є зворотні зв'язки між цим суб'єктом та суб'єктом місцевого рівня. Інші зворотні зв'язки проходять через внутрішні взаємодії вторинних суб'єктів місцевого → регіонального → загальнодержавного рівнів, як наслідок, зазнаючи змін, переінтерпретацій, окремих спотворень. Основною природою зазначених явищ є процеси узагальнення потоку інформації, продукованої великою кількістю суб'єктів нижчих рівнів.

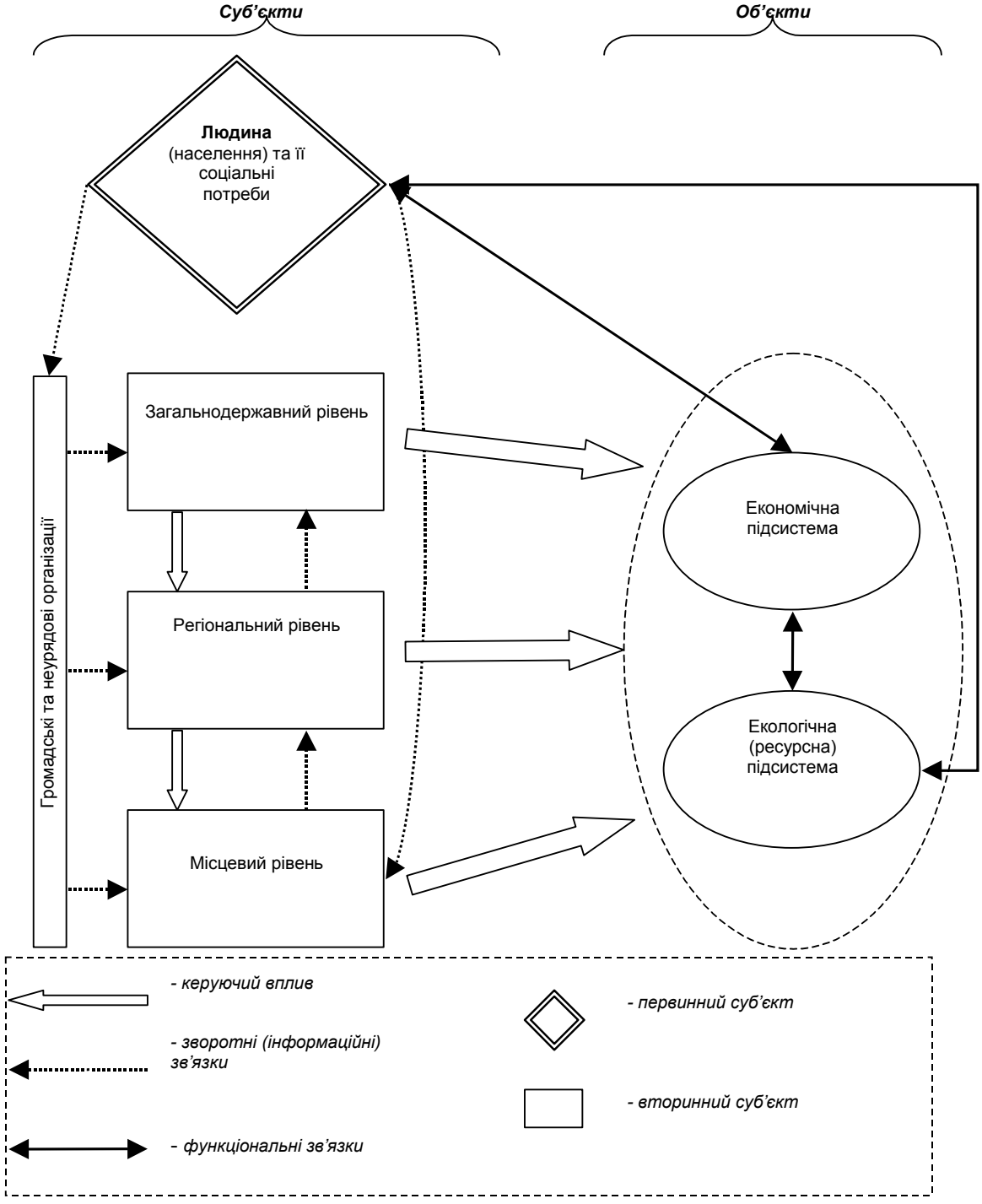

Рис. Інформаційно-функціональна схема взаємодії суб'єктів та об'єктів регіональної політики

Безперечно всі рівні вторинних суб'єктів (прямо чи опосередковано) поширюють свій вплив на усі, без винятку, об'єкти регіональної політики. Однак найбільш вагомий управлінський вплив, з позицій забезпечення соціальних потреб людини, здійснюється на регіональну економічну підсистему, яка у функціональній взаємодії з екологічною (ресурсною) підсистемою, є основним джерелом задоволення зазначених потреб. Більше того, окреслений вплив може стосуватися не тільки окремо економічної системи, а й самих функціональних зв'язків. У свою чергу, визначення об'єктів регіональної політики у вигляді схеми функціональної взаємодії регіональних економічної та екологічної (ресурсної) підсистем, має здійснюватися з урахуванням людського фактора не тільки як споживача, а і як основної продуктивної сили (елементу економічної системи).

У цьому ракурсі найбільш результативними можуть бути зусилля з удосконалення зворотних зв'язків взаємодії суб'єктів та об'єктів регіональної політики, які проходять шлях "найменшого опору": "людина" → "місцевий рівень" → "об'єкт" та "людина" → "громадські та неурядові організації" → "вторинний суб'єкт" → "об'єкт".

Вектор окреслених удосконалень повною мірою збігається із вектором тенденцій децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування та публічного управління.

Окремої уваги заслуговує потреба наявності спеціальних матеріальних засобів, необхідних для забезпечення покладених на вторинний суб'єкт завдань (цілей) щодо управління станами об'єктів. О.Ю. Оболенський визначає дані засоби як: "матеріальні придатки", на які спираються у своїй діяльності окремі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і без яких не може обходитися жодна держава" [6, с. 53]. До їх переліку дослідник відносить матеріальні цінності, бюджетні кошти, майно споруди, підприємства, установи, організації.

Схожою за підходом схеми, наведеної на рисунку, є схема функціональної взаємодії елементів територіальної соціально-економічної системи, запропонована В.Є. Воротіним [4, с. 155]. Дослідник при побудові схеми не диференціював елементи на суб'єкти та об'єкти, проте ввів розподілені складові суб'єктів регіональної політики: органи місцевого самоврядування і місцеві органи виконавчої влади. Окремою особливістю пропонованої схеми є визначення навколишнього середовища як сукупності впливу макроекономіки, соціального клімату, законодавства, політики та мегатенденцій [4, с. 156].

Процес визначення зовнішнього середовища як фундаментальної вимоги методів системного аналізу для схеми взаємодії суб'єктів та об'єктів регіональної політики (див. рис.) містить ряд особливостей.

У першу чергу, це рівневе представлення суб'єктів і об'єктів і, відповідно, їх взаємодії. Беручи за первинний суб'єкт регіональної політики потреби людини, інтегральною формою яких є узагальнені інтереси місцевих громад як елементарних носіїв соціально-економічної взаємодії, слід враховувати наявність тотожних (не обов'язково сусідніх географічно) територіальних формувань одного рівня (селищ, міст, районів, регіонів). Таким чином, деталізуючи схему взаємодії суб'єктів і об'єктів регіональної політики, до зовнішнього середовища слід відносити об'єкти одного рівня, що природно не ввійшли до меж окресленої вище системи. Ця особливість знаходить своє відображення у наукових тенденціях дослідження впливу процесів міжрегіональної взаємодії та міжрегіональної рівноваги, що пов'язують із наявністю оптимумів Парето [12, с. 8] та у визначеній З.С. Варналієм концептуальній особливості регіональної політики − "відхід від практикованої з перших років незалежності "стратегії мирного співіснування регіонів" і перехід до стратегії єдності, партнерства і внутрішньої інтеграції" [2, с. 149].

По-друге, до зовнішнього середовища слід відносити процеси, що справляють свій вплив не тільки на об'єкти регіональної політики, а й на суб'єкти. Зазначеними процесами можуть бути загальноекономічні тенденції, процеси глобалізації (зокрема, вступ України у Світову організацію торгівлі), внутрішньополітичні тенденції та кризи, дієвість зовнішньої політики тощо. Незважаючи, що ці процеси за своєю природою важко піддаються формалізації, їх урахування є обов'язковим при аналізі і синтезі ефективних схем взаємодії суб'єктів і об'єктів регіональної політики.

У свою чергу, окреслення керівних впливів суб'єктів регіональної політики як впливів саме на економічну систему знаходить своє підтвердження у встановлених Державною стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. основних завдань регіональної політики: "створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку на сучасній технологічній основі, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення" [8]. Економічний аспект явно домінує над іншими компонентами регіонального життя [2, с. 16]. Водночас зазначене домінування не є унікальним для вітчизняних регіональних процесів. Швидше, навпаки, несе відбиток світових тенденцій, що історично визначають розвиток теорій регіональних політик з позицій взаємодії державних і економічних, у першу чергу, ринкових інститутів.

IV. Висновки

Загальним недоліком процесів інтерпретації вітчизняними науковцями суб'єктів і об'єктів регіональної політики є їх ізольованість від взаємопов'язаних обов'язкових компонент типової управлінської системи: керівних впливів та зворотних зв'язків. Така особливість призводить до обмеженого розкриття регіональної політики як системного феномену.

У свою чергу, ефективність процесів суб'єкт-об'єктної взаємодії значною мірою залежить від якості зворотних зв'язків, що виникають під час її реалізації. Суб'єкт-об'єктна взаємодія у процесі досягнення цілей регіональної політики містить принциповий етап достовірної та оперативної оцінки потреб людини як первинного суб'єкта регіональної політики. Найбільш дієвим забезпеченням зазначеного етапу є зворотні зв'язки між відповідним суб'єктом та суб'єктом місцевого рівня. Інші зворотні зв'язки проходять через внутрішні взаємодії вторинних суб'єктів місцевого → регіонального → загальнодержавного рівнів, як наслідок, зазнаючи спотворень. Основною природою зазначених спотворень є процеси узагальнення потоку інформації продукованої великою кількістю суб'єктів нижчих рівнів.

У цьому аспекті найбільш результативними можуть бути зусилля з удосконалення зворотних зв'язків взаємодії суб'єктів та об'єктів регіональної політики, які проходять шлях "найменшого опору": "людина" → "місцевий рівень" → "об'єкт" і "людина" → "громадські та неурядові організації" → "вторинний суб'єкт" → "об'єкт". Вектор окреслених удосконалень повною мірою збігається із вектором тенденцій децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування та публічного управління.

Як перспективи подальших досліджень слід розглядати аналіз ефективності сучасних інструментів реалізації цілей регіональної політики (регіонального менеджменту та маркетингу, кластерного підходу тощо) із позицій пропонованої інформаційно-функціональної схеми взаємодії її суб'єктів та об'єктів.

Література

1. Бандур С.І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С.І. Бандур, Т.А. Заяць, І.В. Терон. – К. : РВПС України НАН України : ПРИНТ ЕКСПРЕС, 2002. – 250 с.
2. Варналій З.С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / З.С. Варналій ; [за ред. З.С. Варналія]. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
3. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / [З.С. Варналій та ін. ; за ред. З.С. Варналія]. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
4. Воротін В.Є. Нова якість регіональної економіки як об'єкт державного управління в Україні / В.Є. Воротін // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 150-158.
5. Долішній М.І. Регіональна політика: методологія, методи, практика : монографія / [М.І. Долішній та ін. ; за ред. М.І. Долішнього] ; НАН України, Інститут регіональних досліджень. – Л., 2001. – 700 с.
6. Оболенський О.Ю. Державна служба : підручник / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
7. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах ринкової трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації) / В.І. Павлов. – Луцьк : Надстир'я, 2000. – 580 с.
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. – К., 2006.
9. Седегов Р.С. Закон обратной связи и его роль в управлении / Р.С. Седегов, О.А. Высоцкий // Проблемы управления. – 2009. – № 1 (30). – С. 86-89.
10. Соколов М.О. Удосконалення управління регіональним соціально-економічним розвитком в умовах транзитної економіки / М.О. Соколов // Вісник СумДУ. Серія : Економіка. – 2007. – Т. 2. – № 1. – С. 96–103.
11. Трофимов А. Социально-экономическая ситуация как объект регионального управления / А. Трофимов, О. Пьянова // Регион: проблемы и перспективы. – 1999. – № 2. – С. 12–16.
12. Челноков И.В. Региональная экономика: организацонно-экономический механизм управления ресурсами развития региона / И.В. Челноков, Б.И. Герасимов, В.В. Быковский. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2002. – 112 с.
13. Шарапов О.Д. Економічна кібернетика / О.Д. Шарапов, В.Д. Дербенцев, Д.Є. Семьонов. – К. : КНЕУ, 2005. – 231 с.

УДК 352.075

ЕВОЛЮЦІЯ СУТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: АКСІОЛОГІЧНИЙ ВИМІР

Лазор О.Д.

доктор наук з державного управління, доцент
Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The evolution of essence of territorial society is exposed in the article, an accent on acsiological descriptions is done.

Анотація

У статті розкрито еволюцію сутності територіальної громади, зроблено акцент на аксіологічних характеристиках.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, територіальна громада, сутнісні характеристики, еволюція сутності.

I. Вступ

У сучасній системі місцевого самоврядування України вагоме місце належить територіальній громаді, що якнайповніше відповідає національним історичним традиціям, оскільки "головним предметом науки про самоврядування … є громада" [13, с. 23] і її роль як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, конститутивного носія його функцій і повноважень, визначального джерела формування та реалізації публічної самоврядної влади закріплено в Основному законі України. Позаяк територіальна громада, "хоча фактично основний тягар покладається на інституційні структури: органи та посадових осіб, проте цей акцент не випадковий – саме він "висвітлює серцевину філософії самоврядування" [2, с. 65–66], – є предметом дискусій не лише серед науковців у частині розкриття її сутності, а й політиків, реформаторів щодо посилення її самодостатності на сучасному етапі розвитку суспільства.

Системний аналіз наукових праць з окресленої проблематики, які становили теоретико-методологічну основу дослідження, засвідчив, що проблематика висвітлення сутності територіальної громади хоча й різнопланова, проте недостатньо вичерпна. Різні підходи щодо розкриття сутності територіальної громади та напрямів її розвитку висвітлені у працях науковців, становлять вагомий внесок у вітчизняну науку державного управління, теоретико-методологічне підґрунтя місцевого самоврядування.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкриття аксіологічних характеристик сутності територіальної громади в еволюційному розрізі за допомогою аналізу та систематизації теоретико-методологічних напрацювань.

III. Результати

Останніми роками поняття "територіальна громада", "громада" здобули новий ступінь свого розвитку, до того ж, вони все частіше використовуються у нормативно-правових актах різного рівня: від місцевих до міжнародних. Необхідність як теоретичного, так і правового осмислення понять, сутності територіальних громад через розкриття елементів внутрішнього та зовнішнього середовищ зумовлена невідкладними потребами розвитку суспільства.

За твердженням одного із сучасних дослідників територіальної громади О. Батанова [2, с. 13–14], думка про організацію влади в громадах та її співвідношення з державною владою почала розвиватися ще в середньовічній Європі. На початку XVII ст. німецький юрист і теоретик держави Й. Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності, який набув свого практичного використання в країнах Ради Європи лише наприкінці XX ст. За його твердженням, союз індивідів, які добровільно об'єднались у сім'ї та корпорації, утворює громаду, союз останніх – провінцію та, відповідно, союз провінцій і міст – державу. Уся ієрархія соціально-політичних структур від низового рівня громад і міських комун, які здобули самоврядування, до всезагального союзу, держави, обгрунтовувалася Й. Альтузіусом як система федеративних утворень, союзів, створених на договірних засадах [7, с. 46–47].

Представник утопічного соціалізму та комунізму Ш. Фур'є вважав, що основу суспільства мають становити асоціації – "фаланги" – автономні та незалежні одне від одного соціальні утворення, які не пов'язані в цілісну систему, але координують свою діяльність. Інший соціаліст-утопіст Р. Оуен вважав, що первинною одиницею має бути самодостатня комуна, "селище спільності", які групуючись у федерації національного масштабу на рівні держави, формуються, об'єднуючись на міжнародному рівні. Отже, основою теорій походження та розвитку місцевого самоврядування є правові відносини територіальної громади та держави, вивчення яких не залишилось осторонь дослідників.

Громада, за О. Васильчиковим [4], є головною перешкодою на шляху до покращення землеробської культури, але водночас вона – необхідний інститут, утворений людьми для захисту від зовнішніх та внутрішніх несприятливих обставин. На його думку, осередком земського самоврядування має стати повіт, оскільки губернія занадто велика, щоб успішно об'єднувати інтереси всіх місцевих жителів. Засновник "суспільного права" В. Лешков вважав громаду засадничим елементом самоврядування на Русі. Саме він розкрив громаду "як специфічну політико-юридичну та управлінську установу та вніс у її розуміння юридичну визначеність" [2, с. 24], не відриваючи її (громаду) від держави.

Територіальна громада неодноразово була предметом розгляду у працях М. Грушевського, М. Драгоманова, Р. Лащенка, Ю. Панейка, І. Франка, І. Черкаського, С. Шелухіна та інших громадських діячів, політиків, науковців. Досліджуючи громади, І. Черкаський писав: "… про початок походження цієї установи ми не знаходим жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські територіальні громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів" [18, с. 75]. Досліджуючи процес розвитку територіальної громади в період Київської Русі, починаючи з родин та родів, М. Грушевський показав, як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали, а зміцнювалися "мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної", як унаслідок поділу родин "рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розростались й ділилися ширші родини, на старих займанщинах повставали нові родини, пов'язані спорідненням і творили громаду" [5, с. 352].

Обмірковуючи місію територіальних громад у політичному житті держави, її устрій, наприкінці XIX ст. І. Франко писав "…коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий" [17, с. 175]. За його переконанням, громади – основний засіб здійснення народовладдя.

Відомий український громадсько-політичний діяч М. Драгоманов, будучи прихильником федералізації держави та водночас супротивником українського регіонального сепаратизму, обґрунтовуючи концепцію федерації вільних громад, висуває ідею політичної децентралізації, аргументує запровадження "самоуправи" громад, волостей, повітів, земель, де кожна "має свою внутрішню самостійність і незалежність щодо інших самоуправ" [12, с. 207]. Ототожнюючи "громаду" і "товариство" з "народом" як "великим товариством", що складається з невеликих громад, М. Драгоманов, прагнучи зберегти і розвинути українські традиції, вбачав їх "об'єднання на основі спільного інтересу і прагнення до колективного вирішення проблеми" [6, с. 340], застерігаючи від зловживання елементами примусу у суспільному житті. Відтак основою його концепцій була "вільна громада", вільні договірні відносини між громадами та землями, відродження громадівських традицій самоврядування.

На шляху розвою громадянського суспільства щодо розвитку інститутів місцевого самоврядування, зокрема, територіальних громад, сучасні науковці О. Батанов, П. Гураль, С. Друзюк, Н. Камінська, М. Кашуба, А. Колодій, О. Марійко та інші дослідники поглиблюють освоєння спадщини українських мислителів.

Звертаючи увагу на різноплановість досліджень територіальних громад, оскільки публікаційна активність у цьому напрямі останніми роками дещо зросла, застережемо оцінки науковців, зокрема О. Яницького, стосовно того, що "за кількістю та характером публікацій на цю тему проблематика територіальних спільностей знаходиться на периферії нашої соціології" [19, с. 68] (1986 р.); С. Саханенка, який солідаризує з ним [15, с. 81] (2001 р.) і стверджує щодо ситуації у сфері "…політології і науки управління. І дотепер якогось помітного зрушення в дослідженні міських територіальних спільностей в Україні не спостерігається", а також О. Батанова [3, с. 292] (2010 р.), який зазначає, що "у вітчизняних та російських теоретичних дослідженнях термін "територіальна громада (колектив)" поки що не набув широкого вжитку та адекватного відображення". Зважуючи аналогічну ситуацію щодо вивчення феномену територіальної громади у конституційно-правовій літературі, О. Батанов відзначає її епізодичність, фрагментарність і характеризує як "ембріональний стан" [3, с. 288]. Натомість у західній правовій та соціологічній доктринах надавалась значно більша увага вивченню таких співтовариств та напрямів їх розвитку, що як предмет наукового дослідження у США отримало визнання ще на початку XX ст.

Сутність поняття "територіальна громада" (територіального колективу) досліджували також і сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці, які здебільшого, за твердженням О. Батанова [3, с. 293], є прихильниками

спрощеного поняття територіальної громади, оскільки, на думку М. Баймуратова [1, с. 97], "втрачається соціально-правова сутність цього феномену". У сучасній науковій літературі дефініція поняття "територіальна громада" з'ясовується у її сутності (П. Гураль, Ю. Молодожен, О. Мороз, Ю. Наврузов, С. Саханенко) та окреслюється здебільшого в історичному (П. Гураль, І. Козюра, В. Куйбіда) та конституційно-правовому аспектах (М. Баймуратов, О. Батанов, Т. Голікова, В. Гнилорибов, Я. Журавель, І. Заяць, Б. Калиновський, В. Кравченко, А. Крусян, П. Любченко, М. Орзіх, Н. Руда) – раз за разом, апелюючи до діалектики її розвитку та намагаючись у лаконічному твердженні виокремити її найістотніші ознаки. У цьому контексті необхідно акцентувати на численних ґрунтовних публікаціях О. Батанова, зокрема, монографічних (2001, 2003, 2010 рр.), у яких проаналізовано основні теорії конституційно-правового статусу територіальних громад, розкрито поняття та їх ознаки, охарактеризовано функції та повноваження територіальних громад, розглянуто концептуальні проблеми відповідальності в механізмі їх функціонування. Заслуговує також на увагу здійснене П.В. Гуралем історико-правове дослідження територіальної громади в Україні (2008 р.).

Зважаючи на багатоаспектну та різнопланову проблематику дослідження сутності територіальної громади у науковій літературі, зазначимо, що нормативно-правова регламентація її сутності на сьогодні є недостатньою та певною мірою колізійною, що зумовило напрацювання науковцями значної кількості її дефінітивних означень (табл. 1). Опрацювання доктринальних позицій щодо визначення сутності поняття "територіальна громада" засвідчило спільне у досліджуваних дефініціях сучасних науковців, а саме трактування її у звуженому тлумаченні як соціально-територіальної спільності, та у широкому – акцентуація різних її характеристик, що уможливило виокремлення декількох груп прихильників: соціально-територіального; соціально-психологічного та соціального-правового підходів.

Таблиця 1

Еволюція поглядів щодо визначення сутності поняття "територіальна громада" (місцева спільнота, громада, община)

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
1	Сільське поземельне об'єднання жителів села (на Україні і в Білорусії). До XVII ст. громади на Україні існували під назвою "копа", "купа"	Український радянський енциклопедичний словник : у 3 т. / [гол. Ред. М. П. Бажан] ; Академія наук УРСР. – К. : Київська книжкова фабрика, 1966. – Т. 1 : А – Кабарга. – С. 521.
2	Місцеве співтовариство, самоврядна, відокремлена від державних органів співдружність громадян	Попович С. Административное право (Общая часть) / С. Попович. – М. , 1967. – С. 372–373.
3	Сільське адміністративно-територіальне поземельне об'єднання на Україні і в Білорусії в дореволюційний період. У середні віки громади існували під назвою "копа", "купа" і була органом місцевого сільського самоврядування. Після селянської реформи 1861 р. царський уряд перетворив громаду на найнижчий орган сільського управління, діяльність якого обмежувалася переважно розподілом та стягненням податків і повинностей, за сплату яких громада відповідала перед царською владою круговою порукою. Розпорядчим органом громади був сільський сход – збори представників від усіх домогосподарств села. На сході обиралися староста, соцькі, десяцькі та інші представники сільської адміністрації. Вся влада в громаді зосереджувалася в руках сільських багатіїв. Діяльність громади контролювала царська адміністрація. Трудяще селянство нерідко чинило рішучий опір сваволі глитаїв. Права громади були ще більш урізані запровадженням (1889 р.) інституту земських начальників, які могли скасовувати рішення сходів, усувати небажаних осіб з адміністративних посад, чинити розправу над селянами	Радянська енциклопедія історії України : у 4 т. / [кол. Авт. ; відп. ред. А.Д. Скаба] ; АН УРСР. – К. : Київська книжкова фабрика, 1969. – Т. 1 : Абазин – Державець. – С. 465.
4	Колектив трударів, об'єднаних територіальною спільністю	Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов. – Уфа, 1976. – С. 24.
5	Самоврядне об'єднання громадян за місцем проживання	Страшун Б.А. Социализм и демократия / Б.А. Страшун. – М., 1976. – С. 24.
6	Об'єднання людей, яке складається в результаті об'єктивно необхідного поділу території держави на складові, у кожній з яких забезпечується функціонування єдиної державної влади, а також партійних та громадських організацій	Ильинский И.П. Политическая система зарубежных стран социализма / И.П. Ильинский, Б.А. Страшун, В.И. Ястребов. – М., 1981. – С. 140.

Продовження табл. 1

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
7	1) форма об'єднання людей, властива, насамперед первісному ладу. Характеризується сильним володінням засобами виробництва, повним або частковим самоврядуванням; 2) низова адміністративно-територіальна одиниця; 3) ланка суспільно-політичної організації суспільства, самостійний колектив громадян	Советский энциклопедический словарь / [гл. ред. А.М. Прохоров]. – 4-е изд. – М. : Советская энциклопедия, 1986. – С. 914.
8	Соціально організована група людей, які відносно компактно проживають на певному просторі та об'єднані вирішенням завдань за місцем мешкання	Иванов С.Н. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа / С.Н. Иванов, А.А. Югов // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. – Свердловск, 1988. – С. 94.
9	Самоврядна співдружність із власною компетенцією та самостійною відповідальністю, яка забезпечує вирішення соціально-економічних і культурних завдань на основі поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів	Доповідь голови комітету Верховної Ради СРСР з державного будівництва М. Пивоварова на сесії Верховної Ради СРСР 18 жовтня 1989 р. // Известия. – 1989. – 23 ноября.
10	Соціальна спільність, яка складається в межах спільного мешкання громадян, має своєю основою громадсько необхідну, соціально зумовлену діяльність і здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя	Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) / И.В. Выдрин // Правоведение. – 1992. – № 4. – С. 86.
11	Люди, що об'єднані спільними інтересами	Бутко І.П. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого та регіонального самоврядування в Україні / І.П. Бутко // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 26–27 листопада 1992 р.) – К. : Право, 1993. – С. 49.
12	Місцева спільнота – сукупність людей, що становлять населення самоврядних одиниць	Краснов М.А. Введение в муниципальное право / М. А. Краснов. – М., 1993. – С. 3.
13	Первинний суб'єкт місцевого самоврядування – територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста	Кампо В.М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В.М. Кампо // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1993. – Вип. 1/2 (4/5). – С. 68.
14	Спільність, що здійснює свої функції в різних сферах життєдіяльності, яка об'єднана спільними інтересами і формується в межах спільного проживання громадян	Руда Н.І. Формування соціального статусу територіального колективу в період переходу до ринкових відносин / Н.І. Руда // Правова система України: теорія і практика : тези доп. і наук, повід. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7–8 жовтня 1993 р.). – К., 1993. – С. 203.
15	Місцева спільнота – населення відповідної території	Фадеев В.И. Муниципальное право России : учеб. / В.И. Фадеев ; [отв. ред. О.Е. Кутафин]. – М. : Юрист, 1994. – С. 32.
16	Як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори	Орзіх М.П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М.П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 4 (9). – К., 1994. – С. 45.
17	Соціальна спільність – населення міст, сіл та ін.	Тихомиров Ю.А. Публичное право : учеб. / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 118.
18	Сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають безліч інтересів, потреб	Медведчук В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні / В. Медведчук // Урядовий кур'єр. – 1995. – 28 грудня.
19	Громадяни, населення (місцева спільнота)	Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай, Б.Н. Габричидзе. – М., 1996. – С. 460.
20	Місцева спільнота – населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або території	Замотаев А.А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства / А.А. Замотаев // Российская юстиция. – 1996. – № 6. – С. 16.
21	Самоорганізація населення	Зиновьев А.В. Конституционное право : конспект лекций / А.В. Зиновьев. – СПб., 1998. – С. 71.
22	Головний суб'єкт і одночасно об'єкт управління – загалом як представницький "квазіорган", маючи на увазі, що існують процедури прийняття рішень у формах прямого волевиявлення	Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством : учеб. пособ. / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М. : Дело, 1998. – С. 67–68.
23	Свідомо сформована, соціально і політична активна людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні і розвиткові з погляду забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами	Пухтинський М.О. Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування / М.О. Пухтинський // Зб. наук. пр. УАДУ. – 1999. – Вип. 1. – С. 257.
24	Населення муніципального утворення (громада)	Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России : курс лекций / Е.И. Колюшин. – М., 1999. – С. 10.

Продовження табл. 1

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
25	Сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус; територіальну громаду можна розглядати як: базову адміністративно-територіальну одиницю; форму організації місцевої влади; суб'єкт цивільно-правових відносин (господарюючий суб'єкт)	Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – С. 77, 82.
26	Населення місцевої територіальної одиниці	Ковешников Е.М. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств : учеб. для вузов / Е.М. Ковешников, М.Н. Марченко, Л.А. Стешенко. – М. : Норма, 1999. – С. 403.
27	Місцева (муніципальна) спільнота як сукупність мешканців (зокрема які не є громадянами цієї держави), які постійно проживають на відповідній території	Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / [под ред. Ю.А. Дмитриева]. – М. : Профобразование, 1999. – С. 25.
28	Люди, що мешкають в Одесі, а також ті, що проживають за межами міста, але об'єднані в єдину спільноту фактом свого народження в Одесі і шанують її історію, культуру й традиції як особисту цінність	Хартія міста Одеси : Проект / [авт. проекту О.Г. Мучник]. – О., 1999. – С. 12.
29	Сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру	Баймуратов М.А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М.А. Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2000. – С. 8.
30	Формально організований суб'єкт публічного владарювання	Бурмистров А.С. Местное сообщество как субъект местного самоуправления / А.С. Бурмистров // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 38–39.
31	Сукупність громадян, між якими виникає певний соціальний зв'язок внаслідок однорідності об'єктивних умов їх життєдіяльності та яка є виразником певних громадських відносин й інтересів. Громадяни об'єднані у місцеві спільноти не лише фактом мешкання в спільних умовах, а й насамперед як суб'єкти способу життя, управлінської та політичної діяльності	Иванцова Г.Л. Теоретико-правовые проблемы развития местного самоуправления : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теория права и государства. История права и государства. История полит. и правовых учений" / Г.А. Иванцова ; Башк. гос. ун-т. – Уфа, 2000. – С. 8–9, 20.
32	Сукупність людей, які мешкають на певній території, кордони якої встановлені державним актом і в межах якої діє обраний її населенням орган державної влади і громадського самоврядування	Анимица Е.Г. Основы местного самоуправления / Е.Г. Анимица, А.Т. Тертышный. – М. : ИНФРА-М, 2000. – С. 179.
33	Певна самоорганізація громадян, які об'єднані за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб та запитів, а також захисту законних прав та інтересів	Григорьев В.А. Становление местного самоуправления в Украине : моногр. / В.А. Григорьев. – Одесса : Юрид. лит., 2000. – С. 5. Тодика Ю.М. Основи конституційного права України / Ю.М. Тодика, Г.Б. Клименко. – Х., 1999. – С. 110.
34	Основний суб'єкт місцевого самоврядування, який складається із жителів села (декількох сіл), селища, міста	Біленчук П.Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – С. 26.
35	Соціально-територіальна спільність	Теория государства и права : учеб. для вузов / [под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева]. – М., 2000. – С. 149.
36	Територіальна спільність (громада, комуна, муніципалітет, місцева спільнота) – первинний суб'єкт місцевого самоврядування – населення, громадяни, які проживають на певній території	Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – С. 110, 113.
37	Населення – головний суб'єкт владних відносин у місцевому самоврядуванні	Баранчиков В.А. Муниципальное право : учебн. для вузов / В.А. Баранчиков. – М. : ЮНИТИ, 2000. – С. 47.
38	Населення адміністративно-територіальної одиниці	Енгибарян Р.В. Конституционное право : учеб. / Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян. – М., 2000. – С. 477.
39	Об'єднання громадян (іноді й негромадян, що постійно проживають та сплачують податки) на певній території	Чиркин В.Е. Конституционное право в Российской Федерации : учеб. / В.Е. Чиркин. – М., 2001. – С. 453.
40	Визнана законом група людей, яка володіє правом на місцеве самоврядування і виражає свою волю в самостійному вирішенні місцевих справ, єдиному зверненні до державних органів і посадових осіб місцевого самоврядування	Руда Н.І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин: теоретичний та історичний аспекти / Н.І. Руда // Правова держава : щорічник наук. пр. Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2001. – Вип. 12. – С. 236.
41	Наділене владними повноваженнями місцеве населення – місцева спільнота, об'єднана відповідно до цілей свого життєзабезпечення у межах території, на якій здійснюється місцеве самоврядування	Уваров А.А. Система местного самоуправления / А. А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2002. – № 2. – С. 29.

Продовження табл. 1

№ з/п	Сутність поняття	Джерело
42	Територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру	Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О.В. Батанов. – К. : Ін Юре, 2003. – С. 77.
43	Спільнота мешканців певної території, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, у межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування	Законотворча діяльність : слов. термінів і понять / [за ред. В.М. Литвина]. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – С. 319.
44	Об'єднання громадян, які мешкають на території муніципального утворення, мають муніципальну власність і муніципальний бюджет, а також спільні інтереси в самостійному та під свою відповідальність вирішенні питань місцевого значення щодо забезпечення своєї життєдіяльності	Глущенко П.П. Муниципальное право : учеб. пос. / П.П. Глущенко, В.В. Пылин. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2005. – С. 17.
45	Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр	Правознавство : слов. термінів / [за ред. В.Г. Гончаренка]. – К. : Юрисконсульт, КНТ. – 2007. – С. 556.
46	Сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; основні ознаки: демографічна; територіальна; інтелектуально-вольова; економічна правосуб'єктність; наявність соціально зумовлених інтересів	Батанов О.В. Територіальна громада / О.В. Батанов // Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученко]. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 881.
47	За сутністю – такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько ціннісним та особистісно значущим змістом спільної діяльності – вирішенням питань місцевого значення; за змістом – це первинний суб'єкт муніципальної влади, основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування; за формою – це вид територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст),які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомістю, сплачують комунальні податки тощо	Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні / О.В. Батанов // Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : моногр. / О.В. Батанов ; [відп. ред. М.О. Баймуратов]. – К. : Юридична думка, 2010. – С. 299

Під час аналізу наукових джерел з'ясовано, що видову характеристику територіальних громад розкрили у своїх наукових працях М. Баймуратов та Ю. Сосновських, основні напрями і види діяльності територіальних громад, проблеми їх класифікації – О. Батанов. Формуванню та функціонуванню міської територіальної громади, зокрема, організаційно-правовим, інформаційним та економічним аспектам присвятили фундаментальні та науково-прикладні дослідження О. Батанов, О. Безуглий, В. Куйбіда, С. Саханенко, територіальним громадам у містах з районним поділом – В. Борденюк та малих міст – Л. Дубиківський і Г. Охріменко, нетрадиційним етнічним громадам у великих містах України – О. Малиновська. Міська територіальна громада, за С. Саханенком [14, с. 365], є тією соціальною спільністю, яка утворюється в межах сумісного проживання людей, об'єднаних єдиними інтересами, і за своїми внутрішніми якостями відрізняється від інших територіальних спільнот та діє в соціально-економічній, політичній, культурно-побутовій сферах.

Основу та функції сільської територіальної громади розкрили у наукових доробках О. Павлов, І. Прокопа, проблеми комплексної оцінки розвитку сільських територіальних громад – Ю. Молодожен, проблеми формування самодостатніх сільських територі-

альних громад в Україні як елементів територіальних систем – В. Вакуленко, В. Вітвицький, Г. Дець, В. Кравченко, А. Мельник, Г. Монастирський, М. Орлатий, зокрема, соціальний капітал і його форми в сільських громадах досліджувала Т. Осташко.

Прерогативу членства у територіальній громаді, зокрема, права негромадян та іноземців, право об'єднуватись у територіальну громаду для вирішення власних потреб, проблеми об'єднання декількох територіальних громад актуалізували у наукових доробках В. Борденюк, Я. Журавель, А. Матвієнко, А. Селіванов, Р. Хоменець. Спільним у полеміці є обґрунтування необхідності у дефініціях нормативно-правових актів чіткого розмежування понять "мешканці", "жителі" та "члени територіальної громади", а також відповідного визначення їх прав та обов'язків, що убезпечить від неправильного їх використання, зокрема, у виборчому законодавстві, статутах територіальних громад, визначенні суб'єктів реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні. Виразне розмежування прав і повноважень територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування у питаннях управління власністю, надання територіальним громадам права юридичної особи сприятиме підвищенню їх дієздатності.

Місце територіальної громади в політичній системі та системі місцевого самоврядування України розглядали М. Баймуратов, В. Гнилорибов, В. Кампо, Б. Ковальчук, П. Кравченко та ін. До питання правосуб'єктності громади в контексті громадянського суспільства зверталися Е. Пастернак, О. Сохацька, О. Сушинський. Територіальну громаду як особливий суб'єкт цивільного права, суб'єкт права комунальної власності та шляхи підвищення ефективності управління її ресурсним потенціалом вивчали В. Костерін, Ю. Мельник, Л. Музика, О. Первомайський, І. Федів, зокрема в частині дослідження ресурсного потенціалу сільських територіальних громад – О. Павлов. Практично малодослідженими на сьогодні залишаються питання класифікації напрямів, видів діяльності (О. Батанов, І. Бутко) та повноважень територіальних громад (С. Крижанівський), надаючи перевагу розгляду цих питань з позицій органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади.

Ця асиметрія проглядається також у висвітленні механізму відносин і партнерства територіальної громади з іншими суб'єктами, зокрема політичними партіями (О. Батанов), владою та бізнесом шляхом запровадження регуляторної політики (О. Бойко-Бойчук, А. Глушаєва, Р. Ліснича, Є. Матвіїшин), неурядовими організаціями (О. Винников), публічною владою (В. Артеменко, А. Крусян, Р. Рукомеда, А. Ткачук), церквою (Л. Старецька).

Проблематика регламентації статусу територіальної громади у статутах, теоретико-методологічні питання щодо розробки та прийняття її статуту всебічно висвітлювали на сторінках наукових публікацій багато авторів, серед яких О. Батанов, О. Бонцаревський, Ю. Величко, А. Гель, Є. Глухачов, П. Гураль, М. Данількевич, О. Лазор, В. Кравченко, І. Куліченко, Н. Линник, Ю. Наврузов, Ю. Сурмін, А. Ткачук, У. Фурман та інші, проте широкого практичного застосування ці акти так і не набули. З огляду на необов'язковість прийняття статуту, в Україні цей процес не став поширеним. Так, за даними Міністерства юстиції України, станом на 01.01.2008 р. із загальної кількості 11 521 територіальної громади лише 1458 (13%) зареєстрували статути. Ще 13 територіальним громадам було відмовлено у реєстрації цих документів. За змістовим наповненням чинні статути нагадують здебільшого стислий зміст Закону "Про місцеве самоврядування в Україні". Це означає, що територіальні громади потребують активізації не лише у кількісному вимірі щодо статутів, де лідером на сьогодні є територіальні громади Вінницької області, а й у якісному форматі цих документів. У цій частині заслуговує на увагу окреме видання, присвячене статуту сільської територіальної громади [16], а також аналіз статутів територіальних утворень вторинного територіального рівня на прикладі вивчення зарубіжного досвіду (А. Лазор, О. Лазор [9; 10]), оскільки більшість публікацій присвячена статутам міських територіальних громад. Водночас проблематика статутів територіальних громад у частині їх розробки та прийняття засвідчує формування нового напряму – інституту статутного права, а саме статутного регулювання місцевого самоврядування в Україні.

Проблематика захисту прав територіальних громад, контролю за органами публічної самоврядної влади за невеликим винятком авторів О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ключковського, В. Рубцова, які вивчали окремі аспекти, як інститут захисту прав залишається поза увагою науковців. В умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування, а також зміни парадигми від вузької концепції поліцейського правозастосування до широкої концепції поліцейського обслуговування, як зазначає Н. Камінська [8], уможливлюється використання в Україні досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання за певними напрямами.

Урізноманітнення форм реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні та засобів його здійснення, детальніша їх регламентація та активніше використання з метою забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих справ, умож-

ливлюють формування та розвиток інституту форм та засобів безпосереднього волевиявлення. Високий рівень публікаційної активності спостерігається щодо тематики місцевих виборів, але здебільшого прерогатива надається характеристиці виборчої системи, загальним засадам місцевих виборів, оцінці виборчих перегонів, а не як механізму впливу громади на процес якісного формування органів місцевого самоврядування. У своїх розробках Л. Музика, О. Музика-Стефанчук, Н. Лебедська, В. Рубцов, К. Сладкова розкрили інші форми участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, зокрема: муніципальні вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи. Вперше в Україні громадські слухання територіальної громади було проведено у Комсомольську на Полтавщині, що знайшло своє відображення на сторінках журналу "Місцеве самоврядування". Безумовно, що окремі нормативно-методичні видання, підготовлені здебільшого громадськими організаціями, є певним внеском щодо розвитку прав територіальних громад.

Ступінь реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні корелюється не лише з видом форми, а й з рівнем освіти та віком громадян. У цій площині цікавими видаються результати дослідження, проведеного російською дослідницею Н. Максимовою (табл. 2) [11].

Таблиця 2

Реалізація права на участь у місцевому самоврядуванні, %

Освіта респондентів	Форми реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні		
	організація виборів	збори громадян	громадські ініціативи
Середня спеціальна	48,5	30,9	20,3
Вища	61,1	21,5	16,7

Рівень участі громадян у різних формах реалізації місцевого самоврядування, яких чинним законом про місцеве самоврядування передбачено 13, відрізняється також за віковими групами. Так, найвища активність (60,5%) спостерігається у людей віком 31–50 років, значно нижча (25,7%) – у громадян вікової групи 26–30 років. Пасивніше беруть участь у різних формах самоорганізації громадяни передпенсійного віку (18,6%). Відтак авторка наголошує на необхідності серйозної роботи органів місцевого самоврядування серед населення щодо роз'яснення сутності місцевого самоврядування, формування основ усвідомленої участі населення в його здійсненні, створення умов для реалізації прав громадян, розширення можливостей залучення населення до вирішення питань місцевого самоврядування.

Активність авторів публікацій щодо пошуку шляхів розвитку територіальних громад є значно вищою, аніж стосовно з'ясування причин гальмування їх розвитку (А. Афонін, В. Скиба). Стверджуючи, що хворобу можна вилікувати тоді, коли знаєш діагноз, зауважимо, що з територіальними громадами виходить ледь не навпаки. Оскільки пошуками оптимальних моделей розвитку територіальних громад, механізмів їх активізації займалось чимало науковців, зокрема, В. Алексєєв, С. Друзюк, І. Куліченко, дослідженням технологій забезпечення їх розвитку, а саме культурного – О. Буценко, соціального-економічного – І. Алмазі, В. Белинська, Л. Борейко, О. Вінніков, В. Котляренко, Г. Монастирський, Г. Морозова, О. Надрага. Оригінальними є напрацювання щодо піднесення територіальної громади в Україні через розвиток громадської філантропії (Я. Рогалін), шляхом експериментування в окремих регіонах та адаптації їх результатів у загальнодержавних реформах (А. Гук). Чи не найбільша кількість публікацій присвячена висвітленню стратегічного плану розвитку територіальної громади (Р. Брусак, Т. Гладченко, Г. Дробенко, П. Мавко, В. Нудельман, І. Санжаровський, Ю. Свірський, В. Пархоменко, В. Прошко та ін.).

Потрібним і важливим є вивчення світового досвіду організації сталого розвитку територіальної громади, відтак актуальним є проведення наукових порівняльно-правових досліджень різних аспектів цього інституту в окремо взятих країнах із залученням нового рівня порівняльної методології. Ця сфера наукових знань, що дедалі розширюється і має практичне спрямування, пов'язана з оптимізацією місцевого самоврядування, а також із розробкою чітко визначених рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України у частині розвитку територіальних громад, що певною мірою містять наукові доробки О. Батанова, О. Безуглого, А. Дуди, В. Кампо, О. Лазор, О. Лазора, О. Лиски, Е. Прамбека, В.Ю. Росіхіної, К. Рубановського, І. Шелепницької, І. Шумляєва та інших дослідників.

IV. Висновки

Предмет проведених наукових досліджень стосовно територіальних громад можна класифікувати за такими напрямами:

– вивчення та узагальнення історико-правового досвіду становлення територіальних громад;
– розроблення теоретичних основ щодо ролі територіальної громади як інституту в системі місцевого самоврядування;

– з'ясування елементів внутрішнього та зовнішнього середовищ територіальної громади, що розкривають її сутність та визначають напрями її розвитку.

Література

1. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М.О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава : зб. наук. пр. – О. : Астропринт, 1997. – С. 96–100.
2. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О.В. Батанов. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
3. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні // Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О.В. Батанов ; [відп. ред. М.О. Баймуратов]. – К. : Юридична думка, 2010. – С. 287–330.
4. Васильчиков А.И. О самоуправленіи: сравнительный обзоръ русскихъ и иностранныхъ земскихъ и общественныхъ учреждений : в 3 т. / А.И. Васильчиков. – СПб. : Типограф. Г. Мюллера, 1869. – Т. 1. – 352 с.
5. Грушевський М.С. Історія України-Руси : в 11 т. : в 12 кн. / М.С. Грушевський. – К. : Наук. думка, 1991. – Т. 1. – 736 с.
6. Драгоманов М.П. "Переднє слово до громади" про державну організацію / М.П. Драгоманов // Хрестоматія з історії політичних вчень / [упоряд. О.М. Уривалкін]. – К. : Дакор, 2008. – С. 339–344.
7. Каменская Г.В. Альтузиус Йоханнес / Г.В. Каменская // Федерализм : энциклопедия. – М., 2000. – С. 46–47.
8. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н.В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – С. 117–124.
9. Лазор О.Д. Статути повіту та воєводства: з досвіду Республіки Польща / О.Д. Лазор, А.О. Лазор // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 30 трав. 2008 р.) : у 2 т.– К. : НАДУ, 2008. – Т. 2. – С. 179–181.
10. Лазор О.Д. Статутне регулювання місцевого самоврядування: досвід зарубіжних держав / О.Д. Лазор // Державне та муніципальне управління : зб. наук. пр. АМУ. – 2008. – Вип. 4 (6). – С. 273–280.
11. Максимова Н.В. Участие населения в осуществлении местного самоуправления / Н.В. Максимова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 5. – С. 19.
12. Основи етнодержавознавства : підруч. / [за ред. Ю.І. Римаренка]. – К. : Либідь, 1997. – 656 с.
13. Панейко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування / Ю.Л. Панейко. – Л. : Літопис, 2002. – 196 с.
14. Саханенко С.Є. Міська територіальна громада: проблеми дефініції / С.Є. Саханенко // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 365–374.
15. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : монографія / С.Є. Саханенко. – О. : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
16. Статут сільської територіальної громади / [В.А. Зацарний, В.С. Куйбіда, О.С. Ігнатенко, М.К. Орлатий, С.С. Нешик, В.І. Рябоконь та ін.]. – К., 2003. – 64 с.
17. Франко І.Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? / І.Я. Франко // Твори : у 50 т. – К. : Наук. думка, 1985. – Т. 44. – Кн. 2. – С. 175–180.
18. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI–XVIII ст. / І. Черкаський // Праці комісії для виучування історії західно-руського та вкраїнського права. – К., 1928. – Вип. 4/5. – С. 72–78.
19. Яницкий О.Н. Территориальные общности в экологической структуре города / О.Н. Яницкий // Проблемы развития социально-демографических групп и социально-территориальных общностей : сб. тр. ВНИИСИ. – М., 1986. – Вып. 4. – С. 66–74.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.823:338.439.02

ГАРМОНІЗАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ТА ОБІГУ НОВИХ ТИПІВ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ З МІЖНАРОДНИМИ ВИМОГАМИ

Грибко О.В.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

New types of food stuffs' circulation and way their improvement are examined taking into account the requirements of international organizations and foreign experience. The attempt of directions' outlining of law and organizational mechanism's harmonization of quality and new types of food stuffs' circulation in Ukraine with international requirements is done.

Анотація

Розглянуто обіг нових типів продуктів харчування та шляхи вдосконалення його регулювання на державному рівні з огляду на вимоги міжнародних організацій і зарубіжний досвід. Зроблено спробу окреслення напрямів гармонізації організаційно-правового механізму державного регулювання якості та обігу нових типів продуктів харчування в Україні з міжнародними вимогами.

Ключові слова

Нові типи продуктів харчування, генетично модифіковані організми, державне регулювання.

І. Вступ

Входження України до СОТ та її прагнення стати членом європейської спільноти вимагає від нашої країни певних кроків щодо гармонізації власного законодавства зі світовими та європейськими вимогами в усіх царинах суспільного життя, зокрема й у сфері державного контролю за якістю та обігом нових типів продуктів харчування (далі – НТПХ). Певні кроки щодо цього вже зроблені: Україна підписала та ратифікувала Орхузську конвенцію та Картахенський протокол, прийнято Закон України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів", розроблено організаційно-правові засади створення мережі лабораторій з ідентифікації ГМО тощо. Але здебільшого ці кроки мають декларативний характер, оскільки більшість положень Орхузської конвенції та Картахенського протоколу не висвітлено у вітчизняному законодавстві, не враховано значної кількості вимог ЄС у цій сфері, не проводяться власні дослідження наслідків вивільнення живих змінених організмів та їх споживання тощо.

Існує нагальна потреба у формуванні цілісного організаційно-правового механізму державного регулювання якості та обігу НТПХ, який можна визначити як сукупність взаємопов'язаних методів, засобів, прийомів забезпечення біологічної безпеки, рівного права доступу до інформації про НТПХ для всіх зацікавлених сторін (виробників, державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ та окремих громадян), гарантування прав інтелектуальної власності, захисту прав усіх сторін-учасників продовольчого ринку, використання яких стає можливим завдяки нормотворчій діяльності у цій сфері.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – розглянути особливості обігу НТПХ і шляхи вдосконалення його регулювання на державному рівні з огляду на вимоги міжнародних організацій та зарубіжний досвід.

ІІІ. Результати

На нашу думку, одним із перших кроків у справі впорядкування державного регулювання якості та обігу НТПХ має стати спрощення організаційного механізму і водночас його наближення до міжнародних стандартів. Це дасть змогу зосередити основні функції та кінцеві розпорядження в єдиному органі державного управління, який опікуватиметься питаннями регулювання саме НТПХ та біологічної безпеки.

Такий підхід до організаційно-інституційного забезпечення регуляторної діяльно-

сті держави у сфері обігу НТПХ сприятиме уніфікації системи контролю за біобезпекою і відповідає принциповим положенням міжнародних домовленостей. Зокрема, це дасть можливість виконати таке положення Картахенського протоколу: "Сторона має призначити один національний орган (координаційний центр), який би від її імені відповідав за зв'язок із Секретаріатом Протоколу, а також відповідав би за виконання адміністративних функцій, яких він вимагає" [6]. У свою чергу, громадськість отримуватиме детальну інформацію за всіма аспектами якості та обігу ГМО у так званому "єдиному вікні", що сприятиме налагодженню громадського контролю за процесом інноваційних зрушень на продовольчому ринку.

Безпосередньо до державного регулювання якості та обігу НТПХ на центральному рівні залучені чотири міністерства, чотири комітети Верховної Ради України, три ЦОВВ та комісія з питань біобезпеки при РНБО [1]. Причому переважного права приймати остаточне рішення не має жодна із зазначених агенцій. Тому потреба у створенні окремого органу державного управління (із залученням тих спеціалістів, які займалися цією проблематикою у відповідних міністерствах) – Комітету з питань регулювання якості та обігу НТПХ – є об'єктивною необхідністю і відповідає сучасним тенденціям у сфері контролю за обігом та якістю продовольства на світовому ринку (див. рис.).

Рис. Структура Комітету з питань регулювання якості та обігу НТПХ

На цей комітет доцільно покласти такі функції:

1) сприяння проведенню державної політики в усіх галузях генетично-інженерної діяльності з питань безпечного використання ГМО;

2) розробка передбачених Законом України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів" нормативно-правових актів з питань генетично-інженерної діяльності, пропозицій щодо вдосконалення існуючих нормативних актів, програм і проектів міжнародних угод щодо генетично-інженерної діяльності та обігу НТПХ;

3) консультування Верховної Ради України, центральних органів виконавчої влади та представницьких органів, а також установ, які здійснюють генетично-інженерну діяльність, і громадських організацій з питань безпечного використання ГМО;

4) організація, у разі необхідності, проведення обмежених випробувань ГМО, які передують їх реєстрації, через уповноважені установи;

5) розробка критеріїв оцінювання ризику потенційного впливу ГМО на навколишнє природне середовище;

6) інформування населення про здійснювану в країні генетично-інженерну діяльність та заходи, що вживаються для дотримання вимог біобезпеки;

7) ведення реєстру НТПХ, дозволених в Україні із зазначенням як компаній-розробників, так і основних виробників;

8) забезпечення контролю за безпекою здійснення робіт у галузі генетичної інженерії та при вивільненні ГМО в довкілля;

9) розгляд клопотань про вивільнення ГМО в довкілля шляхом експертизи поданих заявником документів із залученням уповноважених установ;

10) розробка та вдосконалення систем контролю за дотриманням правил безпеки генетично-інженерної діяльності;

11) забезпечення просвітницької діяльності як щодо властивостей НТПХ, так і стосовно питань, пов'язаних із їхнім обігом в Україні та світі;

12) надання висновків щодо можливості вивільнення і реєстрації ГМО;

13) здійснення реєстрації ГМО;

14) координація дій центральних органів виконавчої влади та наукових установ у галузі безпечного використання ГМО;

15) здійснення остаточних висновків і прийняття рішень у сфері якості та обігу НТПХ;

16) участь у представленні інтересів України як Сторони міжнародних договорів; налагодження взаємодії з міжнародними організаціями і національними службами, які здійснюють або контролюють генетично-інженерну діяльність, підготовку й укладання міжнародних угод міжвідомчого характеру щодо дотримання вимог біобезпеки;

17) вирішення питань гармонізації вітчизняного законодавства згідно з міжнародними та європейськими вимогами в частині, яка стосується генетично-інженерної діяльності та обігу НТПХ;

18) участь у розробці процедур, правил та взаємних зобов'язань щодо нормативно-правового регулювання можливих суперечок, пов'язаних із біологічною та продовольчою безпекою, що здійснюються під егідою ООН та ЄС;

19) оцінювання перспективи розвитку пріоритетних напрямів генетичної інженерії з метою прогнозування потенційного ризику нових технологій;

20) визначення порядку проведення випробувань ГМО як у відкритих, так і в закритих системах;

21) видання у встановленому законодавством порядку дозволів на ввезення нових ГМО для їх подальшої реєстрації.

Створення єдиного уповноваженого органу вирішує питання відповідальності за прийняття рішень у сферах, які стосуються генетично-інженерної діяльності, обігу НТПХ та біобезпеки, тоді як інші центральні органи виконавчої влади залучатимуться у процес державного регулювання якості та обігу НТПХ лише на певних його стадіях.

Наступним кроком щодо наближення державного регулювання якості та обігу НТПХ до світових вимог і стандартів можна вважати створення мережі спеціалізованих лабораторій з біоконтролю за обігом ГМО. На сучасному етапі існує п'ять державних лабораторій і три приватних (дві із них засновані громадськими організаціями – Спілкою споживачів та НГО "Жива планета"), також існує можливість залучення коштів та обладнання від міжнародних організацій і спілок [10]. Лабораторії засновані у Києві, Харкові, Дніпропетровську, Луганську, Львові та Івано-Франківську, тобто навіть і чверті території країни не забезпечено подібними закладами. Крім того, існує потреба в розподілі повноважень між державними і приватними лабораторіями з чітким визначенням їхнього статусу і джерел фінансування; уніфікації технічного обладнання цих лабораторій (у тому числі з використанням новітніх розробок у цій галузі); створенні єдиного реєстру послуг та цін на них; залученні їх за дорученням Комітету або іншого уповноваженого органу до вибіркового моніторингу та контролю, незалежного від виробника, на всіх стадіях виробництва та реалізації продуктів харчування та кормів, які можуть містити ГМ-компоненти.

Суттєвих змін потребує й законодавча база, яка створює підстави для застосування механізмів державного регулювання якості та обігу НТПХ. Зокрема, це стосується таких нормативних актів, як:

1. Закон України "Про екологічну експертизу". До ст. 13 після слів "…є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять…" доцільно додати "або можуть становити небезпеку" [3].

2. Закон України "Про охорону прав на сорти рослин". За чинним законодавством ГМ-сорт не є окремим правом інтелектуальної власності, зокрема у ст. 39, п. 4, пп. в) йдеться про:

"…Похідним в основному від іншого сорту (вихідного сорту) вважається сорт, який хоч явно і відрізняється від вихідного сорту, але:

…б) відповідає генотипові чи комбінації генотипів вихідного сорту, за винятком відмінностей, зумовлених такими методами його створення, як … зміна сорту методами генної інженерії" [4].

Тоді як за нормами ЄС та США ГМ-сорти вважаються новими [7; 8].

3. Закони України "Про безпечність та якість харчових продуктів" і "Про захист прав споживачів" подають різні визначення поняття "виробник харчового продукту". Так, згідно з першим (ст. 1): "виробник – фізична або юридична особа (її філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, представництва), що здійснює господарську діяльність з виробництва харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок, допоміжних матеріалів для переробки та допоміжних засобів і матеріалів для виробництва з метою введення їх в обіг". Тоді як другий дає ширшу і водночас більш конкретну дефініцію: "суб'єкт господарювання, який: виробляє товар або заявляє про себе як про виробника товару чи про виготовлення такого товару на замовлення, розміщуючи на товарі та/або на упаковці чи супровідних документах, що разом з товаром передаються споживачеві, своє найменування (ім'я), торговельну марку або інший елемент, який ідентифікує такого суб'єкта господарювання; або імпортує товар" [1; 5].

4. Закон України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів" [2].

4.1. Біологічна безпека законом визначається як певний стан середовища, тоді як, на нашу думку, більш раціональним у цьому сенсі є поняття, запропоноване британським ученим А. Хелманом: "біологічна безпе-

ка – це система норм, правил та заходів, які мають запобігти або зменшити потенційні ризики, викликані впровадженням біотехнології та її продуктів" [11, с. 17].

4.2. Вважаємо за доцільне зазначати на етикетках категорії осіб, для яких продукт може становити небезпеку – вагітні, діти, люди з певними захворюваннями тощо.

4.3. Внести зміни у зв'язку зі створенням єдиного органу з питань регулювання якості та обігу НТПХ.

Для виконання положень Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються навколишнього середовища (Орхузська конвенція), та наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України "Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля" необхідно переглянути процедуру реєстрації як певного виду ГМО, так і продуктів його переробки. Так, у ст. 22 Положення "Про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля" зазначено: "Особа, яка приймає рішення, визначає тривалість громадського обговорення… – до одного місяця – для видачі відповідних документів на використання природних ресурсів, на навмисне вивільнення генетично змінених організмів у довкілля, а також рішень щодо діяльності, яка справляє або може справляти негативний вплив на стан довкілля" [9].

На наш погляд, існує потреба у прийнятті нормативного акта, який би регламентував безпосередньо вирощування ГМ-рослин та визначав би підстави для створення зон, вільних від ГМО.

Так, положення щодо вирощування ГМ-рослин мали б включати як вимоги до здійснення науково-експериментальної діяльності на дослідних ділянках, так і до промислового вирощування зазначених культур і їх комерційного використання з урахуванням підвидів ГМО та специфічних особливостей їх вирощування.

Так, стосовно певних специфічних умов щодо вирощування таких рослин можна запропонувати:

– для ГМ-рослин у цілому: заборона на вирощування споріднених видів у межах зони ймовірного перезапилення ГМ та звичайних рослин; ретельне знищення відходів вирощування ГМ-рослин (бадилля, кореневища тощо) для запобігання трансгенному забрудненню навколишнього середовища;
– для гліфосфатостійких: встановлення верхньої межі стосовно використання гербіцидів та стимуляторів зростання;
– для bt-захищених: створення так званих "островків безпеки" всередині поля (тобто ділянок, які будуть засаджені тією самою рослиною, але не трансгенною, причому врожай, отриманий з такого "острівка", не можна вважати органічною чи традиційною продукцією). Норми, які пропонують спеціалісти Американського агентства з охорони навколишнього середовища для таких острівків, – не менше ніж 20–25% від загальної площі посівів [12];
– для стійких до фітовірусів: ретельне знищення бур'янів спорідненого виду для зменшення ризику появи "супербур'янів".

Зони, вільні від ГМО, на нашу думку, мають бути створені в місцях, де: зосереджено багато різноманітних видів рослин і тварин, а також там, де на цьому наполягають мешканці. Під зоною, вільною від ГМО, маємо на увазі певну місцевість, де існує заборона на експерименти, культивацію, виведення живих змінених організмів, рослин чи тварин, використання ГМ-компонентів для кормових цілей чи при виробництві харчових продуктів. Вищезазначені вимоги встановлюються місцевими органами влади.

IV. Висновки

Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що формування організаційно-правового механізму державного регулювання якості та обігу НТПХ, зорієнтованого, перш за все, на людину й людські цінності, дасть Україні змогу зробити ще один крок на шляху до утвердження як європейської держави і надійного партнера на міжнародному ринку.

Література

1. Закон України "Про безпечність та якість харчових продуктів" від 06.09.2005 р. № 2809-IV (2809-15) // ВВР України. – 2005. – № 50. – Ст. 533.
2. Закон України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів" від 19.01.2010 р. № 1804-VI // ВВР України. – 2010. – № 9. – Ст. 90.
3. Закон України "Про екологічну експертизу". від 09.02.1995 р. № 46/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
4. Закон України "Про охорону прав на сорти рослин" [із змінами, внесеними згідно із Законом від 02.11.2006 р. № 311-V] // ВВР України. – 2007. – № 1. – Ст. 1.
5. Закон України "Про захист прав споживачів" від 15.12.1993 р. № 3682-XII // ВВР України. – 1994. – № 1. – Ст. 1.
6. Картахенський протокол (текст) [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.scwpkaz.kepter.kz/kartagena.html.
7. Коваль Л. ГМО: заборонити не можна вирощувати [Електронний ресурс] / Л. Коваль. – Режим доступу: http://human-rights.unian.net/ukr/detail/192956.
8. Муді Р. Експортно-імпортні операції з країнами ЄС: сільгосппродукція : посіб-

ник з правових питань / Р. Муді, О. Поліводський. – К., 2005. – 108 с.
9. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України "Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля" від 18.12.2003 р. № 168 // Офіційний вісник України – 2004. – № 6. – С. 223.
10. Офіційний сайт Української асоціації споживачів та Всеукраїнської громадської організації "Жива планета" [Електронний ресурс] – Режим доступу: http:// ecolabel.org.ua/index.php?id=6.
11. Advice on the implications of the farm scale evaluations of genetically modified herbicide tolerant crops. Advisory committee on releases to the environment. January 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.defra.gov.uk/environment/acre/advice/pdf/cre_advice44.pdf.
12. Reschke P. Monsanto Pulls Plug on NatureMark Spuds / P. Reschke // Ontario Farmer, 06.03.01. 59. Rice David Grain of Doubt. Genetically Modified Rice in Eastern North Carolina is Setting Off a Whirlwind of Criticism and Concern // Journal Raleigh, July 10, 2005.

УДК 304.4:316.336.334.4

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Лопушняк Г.С.

докторант Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

The estimation of some legislative and legal enforcement of social policy in Ukraine, the main problems and directions for its improvement.

Анотація

Здійснено оцінювання окремих положень законодавчого та нормативно-правового забезпечення соціальної політики в Україні, визначено основні його проблеми та напрями вдосконалення.

Ключові слова

Соціальна політика, правове регулювання, нормативно-правові акти.

І. Вступ

Безліч невирішених соціальних проблем, що нагромадилися за роки незалежності України, дають підстави стверджувати, що соціальна політика загалом та державна соціальна політика зокрема не були спрямовані в належне русло і недостатньо сприяли розвитку соціально-економічної системи в ринкових умовах. Насамперед, на заваді формуванню ефективної моделі соціальної політики, на нашу думку, стало усталене твердження про те, що вона має бути похідною від економічної. Такий стан речей зумовлений сприйняттям людини тільки як працівника, який може реалізувати свої здібності і таланти на виробництві. Не сприяло формуванню ефективної моделі соціальної політики і суттєве посилення уваги до неї, починаючи з 2004–2005 рр. всіх без винятку політичних сил. Ця складова державної політики стала засобом політичної конкуренції, що призвело до прийняття необґрунтованих, часом згубних для розвитку суспільства рішень у цій сфері.

Однією з причин такого становища вважаємо те, що всі реформи, які здійснювались у роки незалежності України, у тому числі й економічні, мали б базуватися на Національній соціальній доктрині як основі всієї політики держави. Саме соціальна доктрина, на нашу думку, повинна була стати базою для розробки економічної та екологічної доктрин, які в сукупності визначили б стратегічний курс розвитку всієї країни. Цього не відбулося. Законодавча база була розроблена з урахуванням вимог ринку, але без зміни змісту соціальних та економічних відносин. Тож накладання двох несумісних елементів призвело до негативних наслідків, чого слід було очікувати. Крім того, період становлення та розвитку України як незалежної держави характеризується численними змінами, що постійно вносяться до чинних законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких, на нашу думку, перевищує розумні межі.

Все це зумовлює актуальність правового регулювання соціальної політики України, тим більше, що зазначена проблематика залишається однією з основних у сфері державного управління.

Зазначеним питанням присвячені праці А.В. Барсукова, М.І. Бондарук, Н.А. Громадської, І.М. Гуменюк, О.Л. Іванової, К.І. Козлова, А.С. Крупник, У.Я. Садової, С.О. Сільченко, К.С. Лободи, О.Г. Осауленко, В.Ф. Опришко та інших. Разом з тим існує потреба у продовженні досліджень з правового регулювання соціальної політики у світлі розвитку інтеграційних процесів, що сприятиме подальшому розвитку наук з державного управління в Україні.

II. Постановка завдання

Враховуючи вищесказане, метою статті є оцінювання окремих положень законодавчого та нормативно-правового забезпечення соціальної політики в Україні, визначення основних його проблем і пошук шляхів їх усунення.

III. Результати

Сучасне законодавче та нормативно-правове забезпечення соціальної політики, як і в цілому державної політики України, перебуває на стадії формування, причому якість його, на нашу думку, є незадовільною. Така оцінка нами дана зважаючи на те, що: законодавча база окремих напрямів діяльності відсутня; одні й ті самі питання дублюються в різних законодавчих документах, причому трактування їх змісту в окремих випадках різне, а іноді й суперечливе; підзаконні акти в багатьох випадках спотворюють положення окремих законів. Крім того, значна кількість нормативно-правових актів України прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства й об'єктивних економічних законів, теоретичного обґрунтування, а в деяких випадках – як протилежність теоретичним висновкам або здоровому ґлузду. З наукової точки зору такий стан справ пояснити неможливо. Швидше за все, це є наслідком суб'єктивного, некваліфікованого підходу авторів законопроектів або свідомого ухвалення деструктивних законів для погіршення добробуту більшості населення України та особистого збагачення.

Останніми роками процес розробки законодавчого та нормативно-правового забезпечення соціальної політики дещо активізувався, хоча самі документи як з концептуальної точки зору, так і за змістом є недосконалими.

Основоположним актом соціального законодавства України є її Конституція. Вона визначає найбільш загальні концептуальні підходи до формування соціальної політики, побудови соціальної держави. Цей документ урегульовує організаційне забезпечення соціальної політики на різних рівнях державної влади, управління та місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 92 Конституції обумовлює, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури й охорони здоров'я; екологічної безпеки. Статті 85, 106, 116, 138, 142, 143 чітко визначають повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, включаючи питання соціальної політики.

Конституція України визначає найважливіші засади організації суспільства, а також встановлює права і свободи людини та їх гарантії, які, у свою чергу, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Відповідно до Основного закону України держава гарантує кожному громадянину право на працю, право на своєчасне одержання винагороди за працю на належному рівні, право на соціальний захист, право на житло, право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (достатнє харчування, одяг, житло), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, право на освіту [6].

Найповніше конституційне закріплення соціальні права здобули в конституціях Італії, Нідерландів, Франції, Португалії, Іспанії [11, с. 254], де прямо встановлені права на забезпечення й соціальну допомогу громадян, які не здатні працювати і не мають достатніх коштів для існування.

Основними недоліками Конституції України у сфері соціальних прав людини, на нашу думку, є слабкі механізми їх захисту. Так, парламентський контроль за виконавчою владою практично обмежений однією згадкою про парламентського Уповноваженого з прав людини. Позапарламентський контроль над Конституцією не передбачений взагалі, а норма про те, що Президент України є гарантом прав і свобод, є просто декларативною, оскільки свого розвитку вона не набула. Досвід праці Уповноваженого з прав людини свідчить про слабкість цього інституту і необхідність його вдосконалення.

Конституція України є базовим законодавчим актом для прийняття всіх інших документів: законів, указів, постанов, розпоряджень тощо. Саме тому її значення як Основного закону є надзвичайно великим. Однак останніми роками були прийняті законодавчі та нормативно-правові акти, окремі положення яких не завжди узгоджуються з Конституцією України, про що свідчать рішення Конституційного Суду. Так, наприклад, неконституційними було визнано положення п. 2 ч. 1 ст. 49, другого речення ст. 51 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 р. № 1058-IV щодо припинення виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання за кордоном у разі, якщо Україна не уклала з відповідною державою міжнародний договір з питань пенсійного забезпечення і якщо згода на обов'язковість такого міжнародного договору не надана Верховною Радою України [8], п. 10 Постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян" від 28.05.2008 р. № 530 щодо обмеження максимального розміру пенсій (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, сум індексації та інших доплат до пенсії, встановлених

законодавством) [9]. Все це негативно позначається на законодавчому процесі та якості окремих законодавчих і нормативно-правових актів, що, у свою чергу, призводить до прийняття неефективних управлінських рішень.

Крім Конституції, нормативно-правові акти, що регулюють засади соціальної політики та механізму її реалізації, можна поділити на відповідні групи.

О.Л. Іванова розподіляє всі нормативно-правові акти, що визначають державну соціальну політику в Україні, за такими групами [4, с. 40–42]:

– Конституція;
– декларації, хартії, конвенції, та інші міжнародні угоди стосовно прав людини;
– міжнародні та міжурядові угоди;
– документи, що визначають напрями державної політики;
– законодавство;
– правила тлумачення законодавства;
– документи, що регламентують реалізацію державної політики у певній сфері або галузі щодо окремої групи громадян або певної проблеми;
– угоди між окремими юрисдикціями про фінансування або проведення тієї чи іншої політики або програм;
– документи, що регламентують діяльність у соціальній сфері на місцевому рівні.

Ми не заперечуємо щодо такого підходу до групування нормативно-правових актів, однак вважаємо, що доцільніше їх буде згрупувати залежно від органів, що прийняли відповідні документи.

Так, наприклад, групи, в які входять декларації, хартії, конвенції та інші міжнародні угоди стосовно прав людини, а також міжнародні та міжурядові угоди, ми б об'єднали в одну групу під назвою міжнародні нормативно-правові акти у сфері соціальної політики.

До зазначеної групи відносимо Загальну декларацію прав людини, Європейську соціальну хартію, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, конвенційні стандарти Міжнародної організації праці та інші міжнародні акти.

Загальну декларацію прав людини [3] було прийнято і проголошено ще у грудні 1946 р. Генеральною Асамблеєю ООН як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави для того, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули за допомогою освіти прищеплювати повагу до цих прав і свобод і забезпечувати шляхом вжиття національних і міжнародних прогресивних заходів загальне й ефективне визнання і здійснення їх як серед народів держав – членів ООН, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією.

В одному пакеті із Загальною декларацією прав людини знаходиться Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН у 1966 р. та ратифікований Україною у 1976 р. У ньому зазначені обов'язки, покладені на кожну державу, щодо додержання і забезпечення гарантій реалізації основних прав людини в економічній, соціальній та культурній сферах.

Європейська соціальна хартія (переглянута) і протоколи до неї гарантують певну кількість основних соціальних прав. Підписавши її у 1996 р., Україна визначила цілі, до здійснення яких буде прагнути, і як член Ради Європи взяла на себе зобов'язання щодо дотримання встановлених Радою Європи норм, у тому числі у сфері соціальної безпеки. Проте цей шлях до розвинутих соціальних держав для України не обіцяє бути легким, оскільки у сфері соціального розвитку ще досить велика відстань між нашою країною і розвиненими соціальними державами ЄС. Змушені констатувати, що Верховна Рада України так і не ратифікувала три із дев'яти обов'язкових статей Європейської соціальної хартії, до яких входять ст. 12 (право на соціальне забезпечення), ст. 13 (право на соціальну та медичну допомогу) і ст. 19 (право трудящих-мігрантів та їхніх сімей на захист і допомогу). Україна також не приєдналася до п. 1 ст. 4 Хартії, яка гарантує право на справедливу винагороду ("Визнати право трудящих на винагороду, котра гарантує їм і їхнім сім'ям достатній рівень життя" [2]). При цьому усі зазначені права (крім прав мігрантів) гарантовані Конституцією України.

Досить важливим міжнародним документом, який Україна прагне ратифікувати, є Європейський кодекс соціального забезпечення, прийнятий ще в 1964 р. Він гарантує мінімальні рівні захисту, у тому числі медичне обслуговування, страхову допомогу внаслідок хвороби та нещасного випадку на виробництві, народження дитини, безробіття, інвалідності, втрати годувальника, а також виплати багатодітним сім'ям та пенсії.

Значна кількість положень названих міжнародних актів знайшла своє відображення в Конституції України 1996 р., яка вперше замість фрагментарного набору прав і свобод визначила саме систему прав і свобод у всіх основних сферах, передбачивши, зокрема, громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні права і свободи людини та громадянина.

Ще одна група – законодавство, до якої Л.О. Іванова зараховує закони України. Термін "законодавство" означає "…сукупність законів та інших правових актів держави, що забезпечують правове регулювання суспільних відносин на її території" [26, с. 250], тобто до актів законодавства України належать, крім

законів, постанови Кабінету Міністрів України, укази Президента, накази міністерств і відомств та інші правові акти. Також, відповідно до ст. 9 Конституції України, до національного законодавства відносять і ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори. Тому називати групу "законодавство" і зараховувати до неї тільки закони, на нашу думку, не зовсім правильно. Цю групу доцільніше буде назвати закони і кодекси України, що регламентують процес формування і реалізації соціальної політики.

Так, створенню умов виконання конституційних прав і гарантій покликані сприяти різноманітні загальнодержавні закони. До таких, передусім, слід віднести Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 05.10.2000 р. [12]. Цей Закон визначає правові засади формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію основних соціальних гарантій, закріплених Конституцією України та Законами України. У ньому зазначено, що "державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного і соціального розвитку" [12]. Нормативи витрат (фінансування) визначаються як "показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів" [12].

Однак з прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу не відбулося законодавче закріплення соціальних стандартів як компонента бюджетного процесу України. У ст. 2 Кодексу термін "фінансовий норматив бюджетної забезпеченості" визначений як гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів [1]. Практично таке саме визначення залишилось у так і не підписаному Президентом новому Кодексі. Таким чином, за допомогою Бюджетного кодексу держава намагається збалансувати доходи і видатки бюджетів на регулювання державної соціальної політики в Україні. Вважаємо за доцільне зосередити увагу на законодавчих актах, які встановлюють зв'язок соціальних виплат з грошовим еквівалентом забезпечення мінімально гарантованого рівня життя. Так, ще в 1991 р. був прийнятий Закон України "Про мінімальний споживчий бюджет" [19]. Цей бюджет, по суті, був прожитковим мінімумом та закладав основу для наступних розрахунків соціальних виплат, які гарантували б соціально прийнятний рівень життя. Для закладання правової основи надання адресної матеріальної допомоги найменш захищеним верствам населення в 1994 р. був прийнятий Закон України "Про межу малозабезпеченості" [18]. У 1999 р. Верховна Рада прийняла Закон України "Про прожитковий мінімум" [21], який є одним із соціальних нормативів. У наступні роки для реалізації положень зазначених законів характерним є збільшення цього соціального нормативу. Так, станом на 2010 р. прожитковий мінімум на одну працездатну особу з розрахунку на місяць передбачено у розмірі 651 грн [13].

"Трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва та піднесенню на цій основі матеріального і культурного рівня життя працівників, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини" [5], регулює Кодекс законів про працю України.

Звертаючись до сучасного стану в галузі законодавчого забезпечення соціального захисту, слід відзначити, що так і не було створено "системи", тобто єдиної і внутрішньо несуперечливої юридичної структури законодавчих актів, які регулюють соціальний захист громадян України [10, с. 248]. Так, система пенсійного забезпечення регулюється значною кількістю законодавчих актів України, як і порядок надання пільг. Наприклад, загальні питання пенсійного забезпечення в нашій країні регламентують Закони України "Про пенсійне забезпечення", "Про пенсії за особливі заслуги перед Україною", "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування" [17; 22; 23]. Крім вищевказаних, існують закони, які регулюють питання пенсійного забезпечення окремих категорій населення, зокрема постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, журналістів, державних службовців, наукових працівників, прокурорів, суддів, працівників гірських районів, народних депутатів та інших.

Така велика кількість законодавчих актів у сфері пенсійного забезпечення свідчить, на нашу думку, про недосконалість чинного законодавства, а також про значну диференціацію населення в питаннях призначення і розрахунку розміру пенсій. Вважаємо, що всі законодавчі акти у зазначеній сфері доцільно об'єднати в один закон, у якому і передбачити пільги та преференції окремим категоріям працівників. На нашу думку, це значно полегшить роботу працівників Пенсійного фонду

України, а також зробить законодавство у сфері пенсійного забезпечення більш прозорим і зрозумілим для населення.

Відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [7], які було ухвалено з метою реалізації Концепції соціального забезпечення населення України, існує п'ять видів цього страхування. Серед них пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; страхування на випадок безробіття.

Першим прийнятим законом з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування став Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" [14]. Цим Законом встановлено здійснення страхування від нещасного випадку за принципом паритетності держави, представників застрахованих осіб і роботодавців в управлінні зазначеного виду страхування (управління фондом соціального страхування від нещасних випадків).

Аналогічні норми встановлені і Законами України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, обумовленими народженням та похованням", "Про розміри внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" [15; 16; 24].

На жаль, не прийнято ще законодавчого акта стосовно обов'язкового медичного страхування, який дав би можливість значно покращити фінансове забезпечення галузі охорони здоров'я.

Вирішення органами місцевого самоврядування значного обсягу соціальних проблем є реалізацією соціальних зобов'язань держави. Це підтверджується і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [20], який містить ряд норм та вимог щодо здійснення соціального захисту населення на місцевому рівні, а саме: необхідність формування та реалізації місцевих соціальних програм; залучення недержавних суб'єктів до здійснення заходів соціальної політики, у тому числі на договірних засадах; повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування небюджетних фондів і розпорядження їхніми коштами в інтересах територіальної громади; встановлення і забезпечення додаткових до державних соціальних гарантій населенню; встановлення пільг юридичним і фізичним особам, які надають безоплатні соціальні послуги незахищеним верствам населення та ін.

Також цим Законом визначені власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціального захисту населення (ст. 34) та у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32). Однак зазначені повноваження, на жаль, не забезпечені фінансово в достатньому обсязі, що унеможливлює їх виконання на належному рівні.

У період світової фінансової кризи досить важливими й актуальними стали закони, положення яких спрямовані на зменшення соціального напруження, зумовленого наслідками цієї кризи. Так, Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення" від 25.12.2008 р. № 799 передбачено разом з іншими заходами зменшення деяких ставок на загальнообов'язкове страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на загальнообов'язкове страхування на випадок безробіття та на загальнообов'язкове страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Крім того, дію загальнообов'язкового страхування на випадок безробіття було поширено на фізичних осіб, які працюють за договорами цивільно-правового характеру.

Крім зазначених вище, є багато інших законодавчих актів, що регулюють питання формування та реалізації соціальної політики держави. Спільним для цієї групи, як і для інших нормативно-правових актів, є суперечливість окремих положень цих документів, а також їх непостійність, що характеризується досить частим внесенням змін.

З метою вдосконалення, систематизації соціального законодавства та гармонізації вітчизняних систем соціального захисту з нормами міжнародного права доцільним було б прийняття Соціального кодексу України, проект якого вже був поданий до Верховної Ради України ще у 2004 р., однак у 2005 р. його зняли з розгляду через втрату актуальності та потребу в суттєвому доопрацюванні.

Важливу роль у формуванні соціальної політики України відіграють щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави, які є предметом слухань Верховної Ради України. Передбачені п. 2 ст. 106 Конституції України щорічні послання Президента України до Верховної Ради України є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу вну-

трішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин [25]. Тому вважаємо, що щорічні послання слід розглядати як концептуальну основу формування соціальної доктрини і соціальної політики держави і відносити їх до окремої групи.

Звернення глави держави є також ефективним інструментом забезпечення інтелектуального, морального і політичного лідерства глави держави. Водночас послання слугують інструментом легітимації інституту глави держави – президентства, створюють умови для демократичного консенсусу й атмосфери суспільної довіри.

На жаль, змушені констатувати, що екс-президент України В. Ющенко не звертався до Верховної Ради України із щорічним Посланням про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 р., що порушує п. 2 ст. 106 Конституції України.

Оскільки Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, то, на нашу думку, у посланнях Президента України обов'язково мають бути відображені питання соціальної політики, спрямовані на вирішення таких найважливіших проблем, як: підвищення рівня зайнятості населення, забезпечення громадян доступним житлом, збільшення заробітної плати та інших соціальних виплат, подолання бідності, підвищення якості медичних та освітніх послуг тощо.

Нормативне забезпечення соціальної політики здійснюється за допомогою підзаконних нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, рішень Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Кожен з цих документів регулює конкретний напрям соціальної політики, не врегульований законодавчими актами.

Таким чином, до основних груп нормативно-правових актів залежно від органів їх прийняття відносимо:

– Конституцію України;
– щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави;
– міжнародні нормативно-правові акти у сфері соціальної політики;
– укази та розпорядження Президента України;
– закони та кодекси України;
– нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України;
– нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади;
– рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

IV. Висновки

У результаті системного аналізу нормативно-правової бази, що регулює питання формування та реалізації соціальної політики в Україні зроблено такі висновки.

Всі законодавчі та нормативні акти, що регулюють питання соціальної політики України, доцільно розподілити на групи залежно від органів їх прийняття, а саме: Конституція України, щорічні послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище держави, міжнародні нормативно-правові акти у сфері соціальної політики, укази та розпорядження Президента України, закони та кодекси України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Законодавча і нормативна база формування та реалізації соціальної політики перебуває на стадії формування і потребує вдосконалення.

Якість чинних законодавчих і нормативно-правових актів вважаємо незадовільною, оскільки наявне дублювання одних і тих самих питань у різних правових документах, при чому трактування їх змісту в окремих випадках є різним, а іноді і суперечливим. Значна кількість нормативно-правових актів України прийнята без урахування закономірностей розвитку суспільства й об'єктивних економічних законів, теоретичного обґрунтування.

Істотним недоліком чинної системи правового регулювання соціальної політики в Україні, на нашу думку, є відсутність єдиної стратегії розвитку держави, що повинна базуватись насамперед на стратегії соціального розвитку, яка має бути основою для стратегії економічного розвитку. Відсутність такої стратегії робить дії хаотичними, незрозумілими як для керівництва держави, так і для її громадян. Тому першочерговим завданням для органів державної влади, на нашу думку, має бути розробка стратегії соціального розвитку країни на 25 років (Національної соціальної доктрини), а на її основі – економічної та екологічної доктрин як державних правових актів.

Вважаємо, що національна соціальна доктрина України повинна стати тим орієнтиром, на основі якого будуть розробляти соціальні, економічні та екологічні прогнози та програми, закони, складатимуть щорічні бюджети, спрямовуватимуть інші середньострокові та поточні заходи держави у системі соціальних та економічних відносин і процесів.

З метою уникнення суперечливих положень у нормативно-правових актах органи державної влади, на нашу думку, повинні забезпечити підвищення їх якості.

Література

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. rada.gov.ua.
2. Євпропейська соціальна хартія : Хартія Ради Європи, Міжнародний документ від 03.05.1996 р. № ETS № 163 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
3. Загальна декларація прав людини : Декларація ООН, Міжнародний документ від 10.12.1948 р. // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.rada.gov.ua.
4. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти : курс лекцій / О.Л. Іванова. – К. : КМ Академія, 2003. – 107 с.
5. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada. gov.ua.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями) // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 2 частини першої статті 49, другого речення статті 51 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 07.10.2009 р. № 25-рп/2009 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 10 Постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян" від 08.09.2009 р. № 19-рп/2009 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. rada.gov.ua.
10. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики : монографія / О.В. Скрипник ; [наук. ред. Ю.С. Шемшученко]. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України : Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка, 2000. – 600 с.
11. Социальная энциклопедия / [редкол.: А.П. Горкин, Г.Н. Карелова, Е.Д. Катульский и др.]. – М. : Большая Российская Энциклопедия, 2000. – 438 с.
12. Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
13. Проект Закону про Державний бюджет України на 2010 рік від 23.04.2010 р. № 6000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.rada.gov.ua.
14. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 23.09.1999 р. № 1105-XIV // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
15. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.rada.gov.ua.
16. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, обумовленими народженням та похованням : Закон України від 18.01.2001 р. № 2240-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.rada.gov.ua.
17. Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 26.06.1997 р. № 400/97-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
18. Про межу малозабезпеченості : Закон України від 04.10.1994 р. № 190/94-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. rada.gov.ua.
19. Про мінімальний споживчий бюджет : Закон України від 03.07.1991 р. № 1284-XII // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. rada.gov.ua.
20. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
21. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV // Законодавство України [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
22. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788–XII // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
23. Про пенсії за особливі заслуги перед Україною : Закон України від 01.06.2001 р. № 1767-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.rada.gov.ua.
24. Про розміри внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування : Закон України від 11.01.2001 р. № 2211-III // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
25. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України : Указ Президента України від 09.04.1997 р. № 314/97 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.rada.gov.ua.
26. Юридичний словник / [за ред. Б.М. Бабія, В.М. Корецького, В.В. Цвєткова]. – К. : Головна редакція УРЕ, 1974. – 843 с.

УДК 351.862.4:364.048.6-056.24

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ ІНВАЛІДІВ

Луньова І.С.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article researches the lawmaking machinery of the government (public administration) in the disabled persons rehabilitation sphere. The article displays the major problems connected with the legislative control of the disabled persons' social and their rehabilitation procedures.

Анотація

У статті досліджено правові механізми державного управління у сфері реабілітації інвалідів, виявлено основні проблеми, пов'язані із законодавчим регулюванням процесів соціального захисту інвалідів та їх реабілітації.

Ключові слова

Інвалід, реабілітація, адаптація, державна політика, інтеграція, соціальний захист, реабілітаційний центр, інфраструктура.

І. Вступ

В Україні після здобуття незалежності зроблено вагомі кроки з формування законодавчої бази для вирішення проблем громадян з особливими потребами, спрямованої на підвищення в сучасних соціально-економічних умовах ефективності державної політики щодо захисту цієї категорії громадян.

Сьогодні інвалідів можна віднести до найбільш соціально незахищеної категорії населення. Інваліди часто виявляються виключеними з повноцінного життя суспільства. Їх дохід значно нижчий за середній, а потреби в медичному та соціальному обслуговуванні набагато вищі. Вони практично не мають можливості здобувати освіту, а також займатися трудовою діяльністю. Більшість з них не мають сім'ї і не бажають брати участь у суспільному житті.

Дотримання конституційних норм щодо освіти, працевлаштування, спілкування, забезпечення права цих громадян на соціальну адаптацію та реабілітацію все ще залишається далеким від міжнародних стандартів. У кризових ситуаціях стан людей з інвалідністю погіршується в першу чергу, оскільки вони гостріше відчувають свою залежність від суспільних змін.

На сьогодні залишається не до кінця вивченим процес адаптації та реабілітації зазначеної категорії населення. Статистичні дані стосовно інвалідності найчастіше характеризують матеріальні, медичні або вікові показники. Водночас саме аналіз стану адаптації в суспільстві людей з обмеженими фізичними можливостями має стати вирішальним у визначенні шляхів розвитку, внесенні корекційних дій щодо планування роботи з інвалідами. Саме тому держава, забезпечуючи соціальну захищеність інвалідів, покликана створювати їм необхідні умови для індивідуального розвитку, розвитку творчих і виробничих можливостей та здібностей.

Одним із напрямів державної політики з адаптації людей з обмеженими фізичними можливостями в суспільстві є забезпечення належного рівня життя та створення умов для реабілітації, соціальної адаптації й інтеграції цієї категорії населення як найменш захищеної категорії. На державному рівні вдалося лише частково забезпечити соціальні, економічні гарантії людям з обмеженими фізичними можливостями, хоча все більше активізуються спроби проведення заходів щодо адаптації інвалідів, соціального захис-

ту, надання різних соціальних послуг, грошових виплат, забезпечення зайнятості.

Згідно з Конституцією, Україна є соціальною та правовою державою. Отже, питання, що стосуються соціальної захищеності інвалідів, є пріоритетними для всіх гілок влади. Щорічно приймаються законодавчі акти, спрямовані на покращення життєдіяльності інвалідів.

Окремі питання соціального захисту та адаптації інвалідів були предметом дослідження в наукових працях багатьох українських і російських вчених, таких як В.С. Андреєв, Н.Б. Болотіна, Н.А. Вигдорчик, В.М. Догадов, Т.З. Гарасимов, М.Л. Захаров, Р.І. Іванова, М.І. Іншин, З.Л. Кондратьєв, С.І. Кобзев, О.Є. Мачульська, В.В. Москаленко, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, В.Д. Роїк, І.М. Сирота, Б.І. Сташків, С.М. Сивак, О.Ф. Скакун, Н.М. Стаховська, Є.Г. Тучкова, О.М. Ярошенко та ін.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – дослідити відповідність законодавчої бази вимогам адаптації та реабілітації інвалідів.

Для досягнення мети визначено такі завдання:

– проаналізувати законодавчі акти, спрямовані на соціальний захист інвалідів та їх реабілітацію;
– оцінити повноту та дієвість законодавчих актів щодо соціальної адаптації інвалідів.

ІІІ. Результати

Існує нагальна потреба в розробці комплексної програми на державному рівні, яка б вирішувала питання навчання, працевлаштування, адаптації, реабілітації людей з обмеженими можливостями, житлові проблеми, проблеми побутового обслуговування, створювала умови для розвитку безбар'єрного середовища [1].

До таких важливих документів належать, зокрема, Державна типова програма реабілітації інвалідів, затверджена в 2006 р., та прийнята у 2007 р. Державна програма розвитку в Україні системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю.

Так, на активну роботу з інвалідами, залучення їх до повноцінного життя, задоволення потреб, передбачених законодавством, було спрямовано Державну програму розвитку в Україні системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями до 2011 р. [7], затверджену постановою КМУ, та Указ Президента України "Про додаткові невідкладні заходи щодо створення сприятливих умов для життєдіяльності осіб з обмеженими можливостями".

На виконання цих важливих документів центральними та місцевими органами виконавчої влади розроблені відповідні заходи, у яких передбачено вирішення питань медичного обслуговування, реабілітації, навчання осіб з обмеженими можливостями, створення для них безперешкодного життєвого середовища, обладнання спеціального транспорту, засобів зв'язку і доступу до інформації, проведення культурних, спортивних та реабілітаційних заходів, спрямованих на всебічну інтеграцію інвалідів у суспільство як повноправних його членів.

Інтегрованим юридичним документом, який визначає суспільні вимоги до нормалізації становища інвалідів і відображає тенденцію до пристосування суспільства до інвалідів, а не навпаки, як це було раніше, є "Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів", прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 20.12.1993 р. Наприклад, правило № 5 рекомендує всім державам розробляти й реалізовувати програми дій для того, щоб зробити матеріальне оточення доступним для інвалідів, і вживати заходів для забезпечення їм доступу до інформації та комунікацій [6].

У 1991 р. прийнято Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні", у якому, зокрема, зазначено, що "діяльність держави щодо інвалідів виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціально-побутових і соціально-психологічних умов для задоволення їх потреб у відновленні здоров'я, матеріальному забезпеченні, посильній трудовій і громадській діяльності".

Соціальний захист інвалідів з боку держави полягає в наданні грошової допомоги, засобів пересування, протезування, орієнтації і сприйняття інформації, пристосованого житла, у встановленні опіки або стороннього догляду, а також пристосуванні забудови населених пунктів, громадського транспорту, засобів комунікації і зв'язку до особливих потреб інвалідів. Це відображено, наприклад, в Указі Президента України "Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року" від 24.05.2000 р.

Система соціального захисту інвалідів, ветеранів війни та праці має бути спрямована на створення умов, які б забезпечували їм повноцінне життя, гарантували рівні з усіма іншими громадянами можливості для участі в економічному, політичному та соціальному житті держави. Для цього здійснюються заходи щодо забезпечення:

– вільного доступу інвалідів до об'єктів соціальної інфраструктури при проектуванні і будівництві населених пунктів, формуванні житлових масивів, розробленні проектних рішень на нове будівництво, реконструкції будівель та споруд, аеровокзалів, залізничних і річкових вокзалів, морських портів, комплексів і

комунікацій, а також розробленні та виготовленні транспортних засобів;
– соціально-правової, трудової та медичної реабілітації інвалідів, професійного навчання і створення необхідної кількості робочих місць для їх працевлаштування.

Важливим кроком в адаптації національного законодавства до положень Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159 Міжнародної організації праці, ратифікованої Україною 06.03.2003 р., стало прийняття Закону України "Про реабілітацію інвалідів в Україні" від 06.10.2005 р. № 2961 (далі – Закон № 2961), який набув чинності з 01.01.2006 р. та визначив, зокрема, основні завдання системи реабілітації інвалідів; види і форми реабілітаційних заходів; розмежував повноваження між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; визначив засади створення структурно-організаційного забезпечення державної соціальної політики відносно інвалідів і дітей-інвалідів [5].

Упродовж 2006–2008 рр. законодавство щодо соціального захисту інвалідів зазнало змін та доповнень, окремі з яких прийняті з урахуванням норм міжнародних договорів, ратифікованих Україною.

Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо професійної і трудової реабілітації" від 06.10.2005 р. № 2960 (далі – Закон № 2960) [2] внесено зміни до ст. 19 та 20 Закону України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21.03.1991 р. № 875 (далі – Закон № 875), якими зокрема:

1) розширено коло роботодавців, яким встановлюється норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів шляхом включення до їх переліку приватних підприємців – фізичних осіб, що використовують найману працю, а також громадських організацій інвалідів;

2) встановлено, що виконанням нормативу вважається працевлаштування інвалідів, для яких це місце роботи є основним, а також у разі забезпечення роботою інвалідів у господарських об'єднаннях, створених звичайними підприємствами з підприємствами громадських організацій інвалідів;

3) передбачено, що роботодавці самостійно здійснюють працевлаштування інвалідів у рахунок нормативів робочих місць;

4) визначено зобов'язання роботодавців, у яких за основним місцем роботи працюють вісім і більше осіб, реєструватися у відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів (далі – Фонд) за місцезнаходженням і щороку подавати до цих відділень звіт про зайнятість і працевлаштування інвалідів, а відділення Фонду наділені правом здійснювати контроль за виконанням роботодавцями нормативу, реєстрації у Фонді та подання звітів про зайнятість і працевлаштування інвалідів;

5) Законом № 2960 змінено термін "штрафні санкції" за невиконання роботодавцями нормативу на "адміністративно-господарські санкції"; збільшено розмір пені за порушення нормативу; встановлено, що сплата здійснюється роботодавцем за рахунок прибутку, який залишається в його розпорядженні після сплати всіх обов'язкових платежів.

Одним із пріоритетних напрямів політики щодо соціального захисту інвалідів є їх реабілітація, на виконання Указів Президента України "Про Національну програму професійної реабілітації та зайнятості" від 13.07.2001 р. № 519/2001, "Про Національну програму професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001–2005 роки" від 13.07.2001 р. № 519/2001 та Концепції ранньої соціальної реабілітації дітей-інвалідів, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 12.10.2000 р. № 1545, реабілітаційний процес здійснюється вже досить розгалуженою мережею реабілітаційних закладів [8].

Для створення умов вільного доступу маломобільних груп населення до об'єктів соціальної інфраструктури розроблена Програма забезпечення безперешкодного доступу людей з обмеженими фізичними можливостями до об'єктів житлового та громадського призначення, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2003 р. № 863.

Таким чином, в Україні діє система законодавчих актів, спрямованих на соціальний захист інвалідів та їх реабілітацію. В основу цієї системи покладені конституційні гарантії, закріплені в Конституції Україні щодо забезпечення кожному незалежно від його соціального статусу умов для його особистої самореалізації та повноцінної участі в суспільному житті. Основним законом у цій сфері є Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" від 21.03.1991 р. № 875-XII [4, с. 301], яким визначено засади регулювання суспільних відносин, пов'язаних із соціальною реабілітацією інвалідів.

Зазначений вище Закон спрямований на систематизацію законодавства та закладання основ державної політики у сфері соціальної реабілітації інвалідів. Документом визначається зміст ряду законодавчих термінів із проблем соціального захисту інвалідів. Предмет правового регулювання обмежений такими питаннями:
– повноваження органів виконавчої влади у сфері реабілітації інвалідів;
– система реабілітації інвалідів;
– забезпечення діяльності реабілітаційних установ;

– фінансове та інформаційне забезпечення системи реабілітації інвалідів;
– міжнародне співробітництво у сфері реабілітації інвалідів.

Законом визначено, що його дія поширюється на громадян України, що у встановленому порядку визнані інвалідами, інвалідів з-поміж іноземців та осіб без громадянства, які проживають на території України та мають право на реабілітацію згідно із міжнародними договорами.

Встановлено, що державна політика у сфері реабілітації інвалідів базується на засадах соціальної справедливості, рівності та гласності. Державне управління системою реабілітації інвалідів пропонується покласти на центральні і місцеві органи влади, органи місцевого самоврядування. Законом визначені повноваження цих органів у сфері реабілітації інвалідів.

Законом передбачається створення Ради у справах інвалідів при Кабінеті Міністрів України. До компетенції цього органу віднесені питання сприяння органам державної влади та місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям у вирішенні соціально-психологічних, економічних та правових питань реабілітації інвалідів. Крім того, Рада у справах інвалідів при Кабінеті Міністрів України визначена як орган, що має вивчати та аналізувати проблеми життєдіяльності інвалідів.

Окремим розділом визначено загальнодержавну систему реабілітації інвалідів та принципи її діяльності. Встановлено, що структурними елементами цієї системи, зокрема, є:
– органи державного управління у сфері реабілітації інвалідів;
– медико-соціальні експертні комісії;
– дитячі навчальні та реабілітаційні заклади для дітей з вадами фізичного або розумового розвитку;
– установи соціального обслуговування для інвалідів та дітей-інвалідів.

У цьому самому розділі містяться вимоги до реабілітаційної діяльності, яким мають відповідати суб'єкти господарювання для отримання дозволу на здійснення такого виду діяльності. Приймати рішення про видачу цього дозволу за результатами ліцензійної експертизи уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики.

Також визначені завдання, мета і форма діяльності реабілітаційних установ. Передбачається, що керівництво діяльністю цими установами здійснюватиметься у формі засідань реабілітаційних комісій, на яких будуть, зокрема, затверджуватися плани навчально-виховної та реабілітаційно-лікувальної роботи, індивідуальні реабілітаційні плани, результати виконання індивідуальної програми реабілітації інваліда та інші програмні документи.

Встановлюється, що індивідуальні програми реабілітації є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, реабілітаційними установами та суб'єктами господарювання, незалежно від відомчої підпорядкованості, типу і форми власності.

Встановлено, що в процесі реабілітації інваліди мають права на:
– шанобливе і гуманне ставлення з боку працівників реабілітаційних установ;
– відмову від реабілітаційних заходів;
– захист своїх інтересів особисто чи за допомогою представників у судах й у всіх державних органах та органах місцевого самоврядування.

Передбачається, що фінансування заходів з реабілітації інвалідів здійснюватиметься за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, цільових страхових фондів, засновників реабілітаційних установ, добровільних пожертвувань та інших джерел, не заборонених законодавством України.

Закон побудований на основі комплексного підходу до вирішення проблем реабілітації інвалідів, що позитивно позначиться на його застосуванні. Розділи структурно взаємоузгоджені та логічно доповнюють один одного, що також свідчить про його системну завершеність. На виконання положень Закону України "Про реабілітацію інвалідів в Україні" Мінпраці створюється централізований банк даних з проблем інвалідності.

На сьогодні завершено формування централізованого банку в частині забезпечення окремих категорій населення технічними та іншими засобами реабілітації, автотранспортом, введено реєстр реабілітаційних установ системи Мінпраці, заходи та засоби, передбачені Державною типовою програмою інвалідності; вносяться дані з індивідуальних програм реабілітації інвалідів.

IV. Висновки

1. Державне управління в соціальній сфері України спрямоване на всебічний соціальний захист населення, особливо людей з обмеженими можливостями. Цьому сприяє підписання нашою країною міжнародних документів, створення і вдосконалення власної правової бази, розробка відповідних соціальних програм. В Україні діє система законодавчих актів, спрямованих на соціальний захист інвалідів та їх реабілітацію.

2. На жаль, нормативна-правова база з питань реабілітації інвалідів є розгалуженою і недосконалою. Неналежна реалізація прав інвалідів в Україні пов'язана, у першу чергу, з недостатнім фінансуванням заходів з реабілітації інвалідів, у зв'язку з цим більшість прав інвалідів має декларативний характер. Норми права, які регулюють правові питання надання реабілітаційних заходів щодо соціальної реабілітації інвалідів, особливо в натурально-

му вигляді, містяться в різних нормативно-правових актах неоднакової юридичної сили, що вимагає застосування аналогії права.

Література

1. Актуальний коментар. Безбар'єрна Україна повинна забезпечити інвалідам гідне життя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/order/ ? id=848877.
2. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо професійної і трудової реабілітації інвалідів" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2960-15.
3. Закон України "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1085.17.0.
4. Закон України "Про основи соціальної захищеності в Україні".– К. : КНИГА, 1996. – Т. 1. – С. 301–308.
5. Закон України "Про реабілітацію інвалідів в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2961-15.
6. Поляк О.В. Проблеми соціальної реабілітації осіб з обмеженою дієздатністю – "духовна реабілітація" [Електронний ресурс] / О. Поляк // Актуальні проблеми навчання та виховання людей з особливими потребами : збірник наукових праць. – К. : Університет "Україна", 2004. – 448 с. – Режим доступу: http://library.rehab.org.ua/ukrainian/prof/poland.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 року" від 12.05.2007 р. № 716 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=716-2007-%EF.
8. Указ Президента України "Про Національну програму професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001–2005 роки" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=519%2F2001.

УДК 35.088.6

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИМИ ПОСЛУГАМИ ОСІБ ПОХИЛОГО ВІКУ

Стефанова О.А.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article legal mechanism of providing social services for the elderly and its improvement are analyzed.

Анотація

У статті проаналізовано правовий механізм державної політики забезпечення соціальними послугами осіб похилого віку та напрями його вдосконалення.

Ключові слова

Державна політика, соціальні служби, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальні послуги.

І. Вступ

Однією зі складних проблем, які потребують невідкладного вирішення в процесі розбудови демократичної і правової державності України, є забезпечення соціальних гарантій громадянам та створення умов для надання якісних соціальних послуг населенню. На шляху термінового вирішення цього завдання стоять різні за складністю і масштабом перешкоди. Одна з них – реалізація правових положень, затверджених у Конституції України, законодавчих та нормативно-правових актах з питань надання соціальних послуг населенню відповідно до потреб часу.

Науковим дослідженням з питань надання соціальних послуг і вдосконалення практичної діяльності держави в цьому напрямі присвятили свої розробки багато науковців, зокрема: О. Безпалька, С. Бичков, Н. Бородюка, В. Бульба, О. Вакуленка, Ю. Дехтяренко, Н. Кабаченко, М. Кравченко, О. Крентовська, А. Курочкіна, Е. Курочкіна, Е. Лібанова, В. Мартиненко, І. Мигрович, В. Мірошниченко, К. Міщенко, Н. Нижник, А. Новиков, О. Оффердал, О. Палій, В. Роїк, Т. Семигіна, В. Скуратівський, А. Тамм, С. Хеггурт, А. Ягодка, J. Rothman, A. Twelvetrees, H. Rubin, I. Rubin та ін. [18–25].

Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних ти зарубіжних учених з проблеми державного управління наданням соціальних послуг населенню, існує потреба у її подальшому дослідженні. Це зумовлено недостатнім рівнем розробки теоретичних підходів до визначення сутності надання соціальних послуг населенню, наявністю дискусійних питань, що пов'язані з побудовою логіко-структурної схеми механізму на-

дання соціальних послуг особам похилого віку.

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз правового механізму державної політики забезпечення соціальними послугами осіб похилого віку.

III. Результати

Слід зазначити, що соціальні послуги є базовим елементом системи соціального захисту населення. Соціальні послуги спрямовані на надання людині можливості вести гідне життя і брати активну участь у житті суспільства. Соціальні послуги є цільовою допомогою, призначенням якої є подолання чи пом'якшення дії несприятливих життєвих обставин та відновлення повноцінного життя людини, зокрема, осіб похилого віку. Саме тому такі послуги є специфічними, і їх надання потребує спеціального врегулювання окремими законодавчими та нормативно-правовими актами.

На сьогодні державну політику України у сфері надання соціальних послуг особам похилого віку формують закони України, укази та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Президент України здійснює правове регулювання засад соціальної політики, виступає як гарант додержання Конституції України, прав та свобод її громадян (ч. 2 ст. 102 Конституції України) [1]. Верховна Рада України реалізує свої повноваження щодо визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а також повноваження щодо законодавчого визначення засад соціального захисту підпункти 3, 5, 6 ч. 1 ст. 85 та п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України [1]. Кабінет Міністрів України як орган, який забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості, а також соціального захисту населення, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України (підпункти 3, 4 ст. 116) [1].

Із прийняттям 28.06.1996 р. Конституції України, яка визначила Україну як соціальну державу [1], фактично розпочався процес становлення національної системи соціального захисту та соціального забезпечення. Цей етап відзначився ухваленням актів, які застосували різні концепції та підходи для визначення найбільш актуальних питань державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення [20]. Відповідно до загальних конституційних засад, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Однією із важливих конституційних гарантій прав та свобод людини і громадянина є недопущення скасування або звуження їх змісту та обсягу при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, оскільки для значної кількості громадян України пільги, соціальні та компенсаційні виплати, інші соціальні гарантії, право на які передбачено чинним законодавством, є додатковими до основних засобами існування, необхідною складовою конституційного права на забезпечення достатнього життєвого рівня (який щонайменше не може бути нижчим від прожиткового мінімуму, встановленого законом), не допускається звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних. Зупинення його дії можливе лише за умови введення надзвичайного стану (статті 13, 14, 22, 46, 48, 64, 85, 92 Конституції України) [1].

Разом з тим питання про те, чи є окремі форми соціального захисту, зокрема, пільги та компенсаційні виплати, змістом прав та свобод людини, залишається дискусійним, оскільки в ряді випадків вони не виступають гарантією достатнього життєвого рівня, не є засобом підтримки в складних життєвих ситуаціях та не підтверджують визнання певних заслуг перед державою. Інколи вони просто надають привілейоване становище певним категоріям громадян, тим самим ставлячи інших осіб в нерівне з ними становище [20].

Конкретизуючи конституційні інструменти забезпечення соціальних та економічних прав громадян, можна зробити висновок, що існуюча система пільг і соціальних гарантій, перш за все, орієнтована на підвищення соціального захисту окремих соціальних груп, які здебільшого формуються за професійною ознакою (наприклад, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та інші), а не на надання мінімального необхідного забезпечення найбільш соціально незахищеним верствам населення (наприклад, інвалідам, людям похилого віку, тяжко хворим тощо) [14–17].

Розвиток ринкових відносин викликав необхідність проведення у соціальній сфері широкомасштабної реформи. У 1990-х рр. з питань соціальної роботи прийнято більше сотні законів та підзаконних актів. Серед них є загальносоціальні нормативно-правові акти та "адресні", спрямовані на конкретні, більш "слабкі" верстви населення.

З 2003 р. спостерігається системна діяльність у сфері наближення законодавства України до європейських соціальних стандартів. Основним моментом у цій діяльності стало прийняття Закону України "Про соціа-

льні послуги" [2], який відобразив тенденцію переорієнтації державної політики у сфері соціального захисту та соціального забезпечення з призначенням пільг та здійснення соціальних виплат на організацію надання соціальних послуг [20].

Закон України, який ми аналізуємо, визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Його прийняття сприяло започаткуванню процесу вдосконалення існуючої системи соціального обслуговування громадян і перетворенню її у систему соціальних послуг.

Закон "Про соціальні послуги" є значним кроком на шляху до визначення поняття "соціальні послуги" і виокремлення їх у стратегічному та практичному плані як таких, що доповнюють соціальні пільги та соціальні гарантії, але відмінні від них. Однак і досі пріоритетні положення цього Закону недостатньо втілено у повноцінні напрями політики.

Згідно із законодавством та відповідно до Типового положення (взірцевого) про територіальний центр соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян (далі – Типове положення) і про відділення соціальної допомоги вдома (далі – Відділення), затвердженого наказом Міністерства соціального захисту населення України [9], Відділення приймає на обслуговування одиноких непрацездатних громадян (пенсіонерів) [3], які частково або повністю втратили здатність до самообслуговування і за висновками медичного закладу потребують соціально-побутового обслуговування та догляду в домашніх умовах.

З метою приведення Типового положення до норм чинного законодавства Міністерством праці та соціальної політики розроблено нову редакцію Типового положення (взірцевого) про територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг) та Перелік соціальних послуг, умови та порядок їх надання в структурних підрозділах територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг) [9], де, відповідно до ст. 7 Закону України "Про соціальні послуги", зазначено, що територіальний центр забезпечує безоплатне надання соціальних послуг (соціальне обслуговування) громадянам, які не здатні до самообслуговування у зв'язку з похилим віком, інвалідністю, хворобою і не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд і допомогу.

З метою вдосконалення діяльності інтернатних установ затверджено наказ Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження типових положень про будинки-інтернати (пансіонати) для громадян похилого віку, інвалідів та дітей" від 29.12.2001 р. № 549 (далі – Положення) [18]. Відповідно до Положення, будинок-інтернат для осіб похилого віку та інвалідів, геріатричний пансіонат, пансіонат для ветеранів війни та праці (далі – будинок-інтернат) є стаціонарними соціально-медичними установами загального типу для постійного проживання громадян похилого віку, ветеранів війни і праці, інвалідів, які потребують стороннього догляду, побутового медичного обслуговування.

Враховуючи нагальну потребу в збільшенні чисельності обслуговуючого персоналу та пильну увагу державних і громадських організацій до якості обслуговування інвалідів та людей похилого віку у будинках-інтернатах та територіальних центрах, наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 01.10.2008 р. № 411 затверджено Норми часу і норми чисельності працівників будинків-інтернатів (усіх типів) та стаціонарних відділень територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян системи праці та соціального захисту населення [19].

Для забезпечення умов щодо самостійного, незалежного проживання осіб похилого віку в Україні прийнято Закон України "Про житловий фонд соціального призначення" [4]. На його виконання прийнято постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку утворення спеціалізованого будинку для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів і надання житлових приміщень у такому будинку та Типового положення про спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів" від 31.01.2007 р. № 76 [7]. Зазначеною Постановою місцеві адміністрації зобов'язані створювати будинки для проживання ветеранів та інвалідів із комплексом служб побутового та соціально-медичного обслуговування.

З метою посилення соціальної захищеності громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах і, відповідно до законодавства, мають право на соціальне обслуговування, затверджено Постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги" від 29.04.2004 р. № 558 (далі – Порядок) [8]. Упровадження Порядку дало змогу не обмежувати право людини похилого віку або особи з інвалідністю на отримання соціальних послуг у стаціонарній установі чи через територіальний центр. Крім того, соціальні послуги було наближено безпосередньо до місця проживання людини похилого віку або інваліда, які потребують постійного стороннього догляду.

Ще одним важливим нормативно-правовим документом у сфері державного регу-

лювання системи надання соціальних послуг є Стратегія подолання бідності, затверджена Указом Президента України від 15.08.2001 р. № 637/2001, що, зокрема, передбачає заходи у сфері надання соціальних послуг [5]. У свою чергу, 21.12.2001 р. на виконання цього Указу Президента України Кабінет Міністрів України прийняв Постанову "Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності" № 1712 [7; 10], у якій також закріплений ряд заходів щодо надання соціальних послуг. На виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо реалізації в 2008 році Стратегії подолання бідності" від 09.07.2008 р. № 936-р [10] у сфері надання соціальних послуг передбачено розроблення та затвердження стандартів якості соціальних послуг.

Подальший розвиток системи надання соціальних послуг є одним із важливих завдань, задекларованих Президентом України В. Януковичем у Посланні до українського народу. З метою оптимізації ресурсів вносяться необхідні зміни в прийняту раніше Концепцію реформування системи соціальних послуг [11] та План дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг до 2012 року [12]. Зазначені документи спрямовано на покращення якості життя осіб, які потребують надання соціальних послуг, підвищення доступності громадян до послуг, забезпечення якості соціальних послуг тощо.

Кінцевою метою реалізації Концепції визначено посилення індивідуального підходу в організації та наданні соціальних послуг, поглиблення адресності послуг, покращення їх якості, застосування методології планування та оцінювання послуг, удосконалення механізму фінансування, міжбюджетних та міжгалузевих відносин у цій сфері.

Реалізація Плану дій дасть змогу закласти основи для формування сучасної системи соціальних послуг, орієнтованої на стандарти соціальної роботи європейського рівня, чітке функціонування якої сприятиме посиленню соціальної захищеності громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах, та постійному покращенню якості їх життя.

IV. Висновки

Проведений нами аналіз дає змогу зробити висновок, що повноваження стосовно надання соціальних послуг розподіляються за допомогою складної структури. Більшість із цих проблем виникає через те, що в Україні перед розробкою проектів законодавчих актів не відбуваються послідовні процеси, спрямовані на розробку та узгодження державної політики щодо соціальних послуг на основі консультацій та практичного досвіду.

Особливо очевидними проявами відсутності заздалегідь узгодженої політики є такі:

– недосконалість процедур і стандартів обговорення державної політики щодо соціальних послуг;
– значні недоліки процесу розробки проектів державної політики щодо соціальних послуг тощо.

Видається необхідним урегулювання в законодавстві України ряду питань, пов'язаних із прозорістю, відкритістю діяльності центральних і регіональних органів виконавчої влади.

Водночас для законодавства України у сфері соціальних послуг характерними є комплексні кодифіковані законодавчі акти, що мають за мету охопити цілий ряд правовідносин, пов'язаних із певною проблемою або соціальною групою (як наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг"). Разом з тим деякі мають цільовий характер (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги"). Слід зазначити, що залежно від цілей регулювання обидва підходи виправдані.

Таким чином, зазначимо, що внаслідок послідовних дій законодавчих та виконавчих органів влади в Україні вибудований правовий механізм забезпечення соціальної політики щодо надання соціальних послуг громадянам похилого віку, але він потребує подальшого розвитку та вдосконалення.

Література

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 48 с.
2. Закон України "Про соціальні послуги" від 24.06.2004 р. № 1891-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 537
3. Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" від 23.02.2007 р. № 717-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada. gov.ua.
4. Закон України "Про житловий фонд соціального призначення" від 12.01.2006 р. № 3334-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
5. Указ Президента України "Стратегія подолання бідності" від 15.08.2001 р. № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку утворення спеціалізованого будинку для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів і надання житлових приміщень у

такому будинку та Типового положення про спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів" від 31.01.2007 р. № 76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada. gov.ua.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності" № 1712 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.rada.gov.ua.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги" від 29.04.04 р. № 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
9. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг) від 29.12.2009 р. № 1417 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. rada.gov.ua.
10. Розпорядження Кабінету Міністрі України "Про затвердження плану заходів щодо реалізації в 2008 році Стратегії подолання бідності" від 09.07.2008 р. № 936-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
11. Розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг" від 13.04.2007 р. № 178-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. rada. gov.ua.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про затвердження Плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг до 2012 року" від 30.07.2008 р. № 1052-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. rada. gov.ua.
13. Рішення Конституційного Суду України (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002
14. Рішення Конституційного Суду України (справа щодо права на пільги) від 06.07.1999 р. № 8-рп/99.
15. Рішення Конституційного Суду України (справа щодо пільг, компенсацій та гарантій) від 17.03.2002 р. № 7-рп/2002 р.
16. Рішення Конституційного Суду України (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 р. № 7-рп/2004.
17. Рішення Конституційного Суду України (справа про зупинення дії або обмеження пільг, компенсацій і гарантій) від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004 р.
18. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження типових положень про будинки-інтернати (пансіонати) для громадян похилого віку, інвалідів та дітей" від 29.12.2001 р. № 549 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mlsp.gov.ua.
19. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України "Про затвердження Норм часу і норм чисельності працівників будинків-інтернатів (усіх типів) та стаціонарних відділень територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян системи праці та соціального захисту населення" від 01.10.2008 р. № 411 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mlsp.gov.ua.
20. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К. : Центр громадської експертизи, 2009. – 104 с.
21. Кабаченко Н. Соціальна робота з людьми похилого віку / Н. Кабаченко, Т. Семигіна // Соціальна робота : у 3 ч. / [за ред. Т.В. Семигіної, І.М. Григи]. – К. : Києво-Могилянська академія. – 2004. – Ч. 3. – 56 с.
22. Лиманова Э. Бедность в Украине: диагноз поставлен – будем лечить? / Э. Либанова // Зеркало недели. – 2001. – № 13 – 337 с.
23. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – № 2.
24. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и реформы / [С. Хэггурт и др.]. – Стокгольм, 1999.
25. Beksta A. Local government in Lithuania / A. Beksta, A. Petkevicius. – Horvath T.M. (ed.) Decentralization: Experiments and Reforms; Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest – 2000.
26. Vanags E. Local Government in Latvia / E. Vanags, I. Vilka. – Horvath T.M. (ed.) Decentralization: Experiments and Reforms; Local Governments in Central and Eastern Europe. – Budapest.

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 614.2 (477)

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Клюзко В.М.
аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

Annotation
In the article the analysis of principles of public administration is resulted in the field health guard in USSA. The USSA legislation of health guard, it's strong and weal sides were considered, the necessity of using its experience was grounded.

Анотація
У статті здійснено аналіз принципів державного управління в галузі охорони здоров'я СРСР. Розглянуто законодавство про охорону здоров'я СРСР, його сильні сторони та недоліки, обґрунтовано необхідність використання радянського досвіду.

Ключові слова
Державне управління, принципи державного управління, охорона здоров'я, державна служба.

І. Вступ

Принципи системи охорони здоров'я, які визначаються насамперед соціальним устроєм суспільства і держави, суттєво різняться в різних країнах світу, хоча їх мета однакова – вивчення стану здоров'я і хвороб, запобігання їхньому виникненню, лікування, збереження здоров'я і працездатності. Водночас розвиток системи охорони здоров'я будь-якої держави значною мірою детермінований її історичними передумовами та характеризується притаманними національними особливостями й традиціями.

Проблема, що досліджується в цій статті, пов'язана з такими важливими практичними завданнями, як: визначенням стратегічних напрямів реформування вітчизняної системи охорони здоров'я на основі принципів державного управління, підвищення її ефективності та дієздатності. Окреслена проблематика також становить важливе наукове завдання – розроблення теоретико-методологічних засад сучасної парадигми державного управління з урахуванням історичних аспектів.

Питання реалізації принципів державного управління, у тому числі і й у сфері охорони здоров'я, досліджувалися вітчизняними вченими, такими як Е.В. Бачило, З.С. Гладун, Я.Ф. Радиш, В.М. Рудий, І.М. Солонеко та ін. Питання теорії та історії державного управління охороною здоров'я розглядаються у працях таких відомих вітчизняних дослідників, як Ю.В. Вороненко, О.М. Голяченко, Л.І. Жаліло, Б.П. Криштопа, Н.Р. Нижник, В.В. Цвєтков та ін.

Незважаючи на наявність значного масиву наукових напрацювань, у сфері державного управління наразі недостатньо розкритим залишається питання аналізу принципів в галузі охорони здоров'я в ретроспективі.

ІІ. Постановка завдання

Метою дослідження є обґрунтування історичних аспектів реалізації принципів державного управління в галузі охорони здоров'я. Для досягнення мети дослідження поставлено такі завдання: 1) розглянути специфіку принципів державного управління в галузі охорони здоров'я СРСР; 2) виокремити основні принципи радянської системи охорони здоров'я.

ІІІ. Результати

У колишніх республіках Радянського Союзу і країнах соціалістичного табору характер соціальних умов суспільного ладу зумовив появу нового різновиду охорони здоров'я, яка розглядалася як державна система соціально-економічних, медичних і громадських заходів, спрямованих на запобігання і лікування хвороб, забезпечення здорових умов праці, високої працездатності й активного довголіття людини.

Варто зазначити, що питання "охорони народного здоров'я" були включені до порядку денного Радянського уряду і місцевих органів влади відразу після революції 1917 р. Вже в перші дні радянської влади за підписом В.І. Леніна видається ряд декретів, які спрямовувалися на подолання ряду інфекційних та інших захворювань, що поширилися на значній території держави, зокрема тифу, малярії, віспи, дифтерії та ін., на охорону материнства і дитинства, соціальне

страхування та ін. Вісімнадцятого грудня 1929 р. було прийнято постанову ЦК ВКП (б) "Про медичне обслуговування робітників і селян" [1], яка визначила магістральний напрям розвитку радянської охорони здоров'я. У цілому слід відзначити підвищену увагу Радянського Союзу до здоров'я населення: питання у цій сфері постійно включалися до програм Комуністичної партії та врегульовувалася законами, постановами, які регламентували вимоги і норми у сфері санітарно-гігієнічної охорони праці і побуту населення (санітарне законодавство), постановами з питань боротьби з інфекційними та іншими захворюваннями, а також з організації охорони здоров'я. Можна стверджувати, що в галузі охорони здоров'я союзний уряд (Рада народних комісарів) зробив акцент на забезпечення дотримання принципу законності в державному управлінні, під яким В.М. Соловйов пропонує розуміти наявність закріплених у нормативно-правових актах правових ієрархічних норм, які враховують реалії часу та реалізуються державними органами, посадовими особами й громадянами [2, с. 15–16].

На початку другої половини XX ст. у СРСР спостерігається друга хвиля актуалізації питань охорони здоров'я і медичної науки, які знайшли своє відображення у ряді постанов ЦК КПРС і Радянського уряду. Зокрема, постановою ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР "Про заходи щодо подальшого поліпшення медичного обслуговування і охорони здоров'я населення СРСР" від 14.01.1960 р. [1] ради міністрів республік, обласні та крайові виконкоми було зобов'язано вживати заходів щодо розширення мережі медичних закладів шляхом спрямування капіталовкладень насамперед на будівництво лікарень, поліклінік, пологових будинків, забезпечення кваліфікованою медичною допомогою і підвищення культури медичного обслуговування населення. Здійснення цього напряму державної політики мало було поліпшити госпіталізацію хворих туберкульозом, раком, психічно хворих, а також поліпшення стану здоров'я матерів і дітей. Пунктом 3 згаданої Постанови заохочувалися ініціативи щодо будівництва за рахунок колективних господарств місцевих лікарень, аптек, фельдшерсько-акушерських пунктів. Таким господарствам надавалася допомога в будівництві цих об'єктів шляхом забезпечення їх будівельними матеріалами, обладнанням та ін.

Подальшим кроком у напрямі послідовного і виваженого розвитку охорони здоров'я стала постанова ЦК КПРС і Ради міністрів СРСР "Про заходи щодо подальшого поліпшення охорони здоров'я і розвитку медичної науки в країні" від 05.07.1968 р. [4]. Цим нормативним актом зобов'язано центральні і місцеві органи виконавчої влади вживати рішучих заходів щодо вдосконалення роботи медичних установ і підвищено відповідальність органів охорони здоров'я науково-дослідних інститутів, вищих медичних навчальних закладів і лікувально-профілактичних установ за подальше поліпшення якості медичної допомоги й охорони здоров'я населення наукових досліджень і підготовки медичних кадрів. До найважливіших завдань у сфері охорони здоров'я населення було віднесено проведення профілактичних і лікувально-оздоровчих заходів, спрямованих на зниження загальної та інфекційної захворюваності і травматизму серед населення, поліпшення умов праці і побуту, вдосконалення роботи лікувальних і санітарно-профілактичних закладів охорони здоров'я, широке впровадження в практику охорони здоров'я новітніх досягнень медичної науки і наукової організації праці. Передбачалося продовжити здійснювати будівництво лікарень у районних центрах і сільській місцевості та зміцнювати матеріально-технічну базу охорони здоров'я.

У 1969 р. Верховна Рада СРСР затверджує основи законодавства СРСР і союзних республік про охорону здоров'я [5]. У цьому законі підкреслюється, що охорона здоров'я населення – одне із найважливіших завдань радянської держави та обов'язок усіх державних органів і громадських організацій (ст. 4). Цим законом також передбачено заходи щодо вдосконалення охорони здоров'я: продовження будівництва великих спеціалізованих і багатопрофільних лікарень, поліклінік, диспансерів з метою підвищення якості медичної допомоги і ширшого забезпечення населення всіма її видами; розширення мережі станцій швидкої допомоги і санітарно-епідеміологічних станцій; збільшення кількості лікарняних ліжок тощо.

Втім, прийнятий Верховною Радою СРСР 19.12.1969 р. Закон СРСР "Про затвердження основ законодавства СРСР і союзних республік про охорону здоров'я", до якого впродовж 1969–1990 рр. вносилися відповідні зміни (чотирма указами Президії Верховної Ради СРСР та трьома законами СРСР), привернув нашу увагу тим, що саме в цьому акті офіційно на законодавчому рівні було регламентовано та закріплено принципи і положення радянського державного управління у сфері охорони здоров'я, а також форми медичної допомоги населенню. До 1969 р. у Радянському Союзі принципи системи охорони здоров'я монопольно визначалися політичним курсом КПРС. Зокрема, у прийнятій 22-м з'їздом КПРС Програмі Комуністичної партії СРСР задекларовано, що "соціалістична держава – єдина держава, яка бере на себе турботу про охорону і постійне поліпшення здоров'я усього насе-

лення. Це забезпечується системою соціально-економічних і медичних заходів" [6, с. 96]. У 1961 р. Програмою Комуністичної партії СРСР було окреслено базові засади організації і функціонування радянської системи охорони здоров'я, виконання яких сприяло динамічному розвитку держави, зокрема, демографічному, соціальному та економічному.

Аналіз положень зазначених вище офіційних документів [5; 6] та результати їх узагальнення дали нам можливість виокремити такі основні принципи радянської системи охорони здоров'я: безкоштовності; загальнодоступності; наукового підходу; кваліфікованості медичної допомоги; профілактичної спрямованості; санітарно-протиепідемічної спрямованості; охорони материнства і дитинства; участі громадськості.

Принцип наукового підходу розглядався як один з основоположних засад соціалістичної системи охорони здоров'я в СРСР та ґрунтувався на синтезі й єдності прогресивних технологій, методик, організаційних форм у медицині і сучасних на той час розробок, досягнень медичної науки і практики. Ще в 1918 р. з метою об'єднання наукових зусиль, використання досягнень передової медичної науки, визначення напрямів досліджень у галузі медицини, розвитку вищої медичної освіти, здійснення судово-медичної експертизи, складання державної фармакопеї та вирішення ряду інших науково-практичних завдань при утвореному Народному комісаріаті охорони здоров'я була організована Вчена медична рада. Результатом її діяльності стало відкриття Державного інституту народної охорони здоров'я, до складу якого було включено вісім науково-дослідних інститутів, що відали питаннями санітарно-гігієнічного стану, ряду захворювань, мікробіології та ін. Упродовж 1918–1927 рр. було відкрито понад 40 науково-дослідних інститутів [7]. По суті відбулося гармонійне злиття науки і практики медицини, оскільки новітні наукові відкриття відразу впроваджувалися і використовувалися на практиці, а спостереження і боротьба з масовими захворюваннями спонукали створювати нові наукові принципи і завдання. У галузі вищої медичної освіти до нововведень слід віднести й те, що, починаючи з 1930 р., усі медичні факультети країни відокремилися і стали медичними інститутами, яких до 1935 р. по всій країні нараховувалося 55 [7], що сприяло створенню перших медичних університетів і аспірантур. Радянський підхід до розвитку системи охорони здоров'я, зокрема в частині розвитку вищої медичної освіти та підготовки кваліфікованих кадрів, був взірцем для багатьох інших розвинутих країн світу. Після відносної економічної та політичної стабілізації, впровадження державної політики, спрямованої на об'єднання практичної діяльності в галузі охорони здоров'я та медичної науки, внаслідок якої поповнилися ряди кваліфікованих медичних працівників, медицина повернулася в русло професіоналізму. За таких обставин участь широких верств населення в громадській медичній освіті перестала бути необхідністю.

Пізніше науково-теоретичне підґрунтя для розвитку медицини та забезпечення її практичними розробками здійснювали Академія медичних наук СРСР, її галузеві комісії та вчені медичні ради міністерств охорони здоров'я. Починаючи з 1965 р., у Верховній Раді СРСР функціонували постійні комісії з охорони здоров'я і соціального забезпечення, а при місцевих радах народних депутатів діяли постійні комісії з питань охорони здоров'я, які здійснювали контроль і надавали допомогу в діяльності органів охорони здоров'я.

Профілактична спрямованість розглядалася генеральною лінією в розвитку радянської охорони здоров'я. На практиці цей принцип реалізовувався в державній системі соціальних і медичних установ, метою діяльності яких було запобігання виникненню хвороб, а також вжиття заходів щодо охорони здоров'я, працездатності й активного довголіття. Профілактична спрямованість охорони здоров'я забезпечувалась соціально-економічними заходами держави і специфічною лікувально-профілактичною діяльністю. Виконуючи взяті на себе зобов'язання щодо охорони здоров'я громадян, уряд СРСР постійно піклувався про поліпшення умов життя населення країни, спрямовував свої зусилля на покращення умов праці на виробництві, житлове будівництво. У країні було створено умови для підвищення культурного і санітарного рівня населення, удосконалювалася система соціального забезпечення. Важливе значення в охороні здоров'я громадян, лікуванні та профілактиці різних захворювань відігравало санаторно-курортне лікування, яке, зокрема, проводилося на базі курортів, санаторіїв, будинків відпочинку. У центрі особливої уваги і турботи радянської держави було здоров'я матерів та виховання дітей, яке здійснювалось в дитячих лікувально-профілактичних установах: санаторіях, поліклініках, лікарнях, дитячих відділеннях загальних лікарень, яслах-садах, відділеннях шкільної гігієни санітарно-епідеміологічних станцій та ін.

Дотримання принципу участі громадськості у сфері охорони здоров'я в СРСР забезпечувалось представниками профспілок, активістами Союзу товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця СРСР, а також громадськими організаціями.

Залучення населення до участі в заходах щодо охорони здоров'я постало як нагальна необхідність, особливо в роки громадянської війни та інтервенції радянської держави. Ця проблема була детермінована гострою нестачею кваліфікованих медичних кадрів, що призвело до втрати професіоналізму медицини. Відразу після Жовтневого перевороту більшість лікарів не поділяли догмати і принципи нової влади, внаслідок чого серед них спостерігалася чітка тенденція до еміграції за кордон, оголошення саботажу. Крім цього, чимало лікарів загинуло на фронтах і в боротьбі з епідеміями. За таких обставин населення країни, по суті, залишалось наодинці з проблемами власного здоров'я та було вимушене самостійно займатися вирішенням питань надання медичної допомоги. До головних форм активного залучення робітників, інтелігенції та селян до участі в заходах щодо охорони здоров'я слід віднести такі, як: стійка організація санітарних загонів на підприємствах, пропагування здорового способу життя, випуск різних стінгазет і видань.

Найпопулярнішим у радянській медицині був принцип профілактичної спрямованості. У контексті здійснюваної в цьому напрямі державної політики було утворено установи з нагляду за дотриманням санітарно-гігієнічних вимог у країні: державна санітарна служба, система санітарно-епідеміологічних станцій тощо. Досить важливим було усвідомлення керівництвом СРСР того, що епідемічні ускладнення в країні виникли не з глобальних причин, а внаслідок відсутності елементарних умов праці, поганого харчування на підприємствах і погіршення побутових умов життя громадян через брак коштів і часу. З метою усунення цих недоліків було введено постійний санітарний контроль не лише на підприємствах, а й у приватному житті людей: постійні перевірки санітарними лікарями обстановки вдома спонукало людей до дотримання санітарно-гігієнічних норм, оскільки за їх порушення медичні працівники мали право звернутися до суду з відповідними наслідками.

Гострим питанням, яке постало перед Народним комісаріатом з питань охорони здоров'я та Радою народних комісарів, стала необхідність ліквідації окремих інфекційних і вірусних захворювань, які поширилися на території СРСР. Слід зазначити, що асигнування державних коштів та здійснювані заходи щодо боротьби з такими заразними хворобами, як чума, холера, віспа, були досить ефективними і результативними, оскільки ці захворювання було повністю ліквідовано: не лише в мирний час, а й у роки Великої Вітчизняної війни не було виявлено випадків епідемій. Після війни в результаті вживання протиепідемічних заходів було ліквідовано або зменшено такі захворювання, як тиф, малярія та інші, внаслідок чого населення країни значно менше стало хворіти.

IV. Висновки

На підставі здійсненого вище аналізу, можна виокремити чотири ключові положення, які на той час фундували принципи радянської системи охорони здоров'я: 1) медицина повністю була "одержавленою"; 2) акцентування на профілактичній зорієнтованості медицини; 3) залучення населення до активної участі в охороні громадського здоров'я; 4) єдність медичної науки і здійснюваних у галузі охорони здоров'я практичних заходів.

По суті, ці ідеї не можна вважати інноваційними, оскільки вони були розроблені ще задовго до появи СРСР. Зокрема, Гіппократ та інші вчені ще в далеку давнину передбачили, що майбутнє належить профілактичній медицині. Втім, найбільш вдало об'єднати ці ідеї у принципи, в чіткі завдання та успішно реалізувати їх вийшло саме в епоху радянської доби.

Найбільш важливим принципом радянської медицини стала спрямованість на цілковите домінування у цій галузі держави, максимальне надання їй державного характеру. Саме тому вживається ряд заходів на державному рівні, метою яких було вибудувати ієрархічну систему охорони здоров'я, об'єднати її навколо єдиного центру державного управління, централізовано розподіляти фінансування з державного бюджету, а також забезпечити безпосередню участь найвищих державних органів управління в розробленні та затвердженні програм громадської охорони здоров'я. Значною мірою утопічною розглядалася ідея щодо реалізації в галузі охорони здоров'я таких двох принципів, як безкоштовність і загальнодоступність, оскільки до часів радянської влади такі принципи надання медичної допомоги не практикувалися.

Перші ж прийняті радянським урядом декрети і постанови досить чітко закріплювали централізоване управління системою охорони здоров'я. Прийнятою постановою ЦК ВКП (б) "Про медичне обслуговування робітників і селян" було введено пільги на медичне обслуговування, розширено мережу лікувально-профілактичних установ, які передусім стали доступними для всіх робітників, які працювали на підприємствах із шкідливими умовами праці, членів профспілки, інвалідів, військовослужбовців. Ці та інші вживані радянським урядом заходи в цілому зробили медицину доступною для широких верств населення: для пересічного громадянина у випадку захворювання звичайною справою було звернутися до лікаря в поліклініку та отримати необхідну кваліфіковану медичну допомогу.

Перспективу подальших досліджень становить порівняльний аналіз нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я СРСР та України.

Література

1. Здравоохранение // Большая советская энциклопедия, электронная версия. – М. : Большая Российская энциклопедия : Гласнет. – 2002.
2. Соловйов В.М. Удосконалення законності в державному управлінні України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В.М. Соловйов ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.
3. О мерах по дальнейшему улучшению медицинского обслуживания и охраны здоровья населения СССР : Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 14.01.1960 р. № 58 [Электронный ресурс] // Актуальная правовая информация. – Режим доступа: http://lawmix.ru/docs_cccp/6689.
4. О мерах по дальнейшему улучшению здравоохранения и развитию медицинской науки в стране : Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 05.07.1968 р. № 517 [Электронный ресурс] // Законодательство России. – Режим доступа: http://bestpravo.ru/ussr/data03/tex15289.htm.
5. Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении : Закон СССР от 19.12.1969 г. (с изм. и доп.) [Электронный ресурс] // Законодательство России. – Режим доступа: http://bestpravo.ru/ussr/data03/tex15084.htm.
6. Программа Коммунистической партии Советского Союза : [Принята XXII съездом КПСС]. – М. : Политиздат, 1971. – 144 с.
7. Бачило Е.В. История медицины [Электронный ресурс] / Е.В. Бачило // Электронные книги "Либрусек". – Режим доступа: http://lib.rus.ec/b/165813/read.

УДК 351.84

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Лавроненко В.А.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author explores the basic directions of social policy in Ukraine, system of social services, mechanism of state administration social defense, system of social defense, its reformation, the directions of improvement of mechanisms of social defense of population in the article.

Анотація

У статті розглянуто основні напрями соціальної політики в Україні, систему соціальних послуг, механізм державного управління соціальним захистом, систему соціального захисту, її реформування; визначено напрями вдосконалення механізмів соціального захисту населення.

Ключові слова

Бюджет, державне регулювання, механізм, споживання, система, соціальний захист, податкові пільги, якість.

I. Вступ

У комплексі кардинальних проблем розвитку української держави, пов'язаних з пошуком шляхів розбудови та трансформації її економіки на ринкових засадах, поступовим подоланням кризових явищ в економічному і суспільному житті, особливого значення набуває вирішення завдань відтворення та розвитку людського потенціалу, що передбачає формування надійної системи соціального захисту населення.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути механізми державного регулювання соціального розвитку України

III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості соціальної політики української держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед них: В.Я. Бідак, В.І. Гайдуцький, Л.Я. Гончарук, Е.М. Лібанова, О.М. Палій та В.А. Скуратівський, А.О. Сіленко, С. Сіденко та інші.

Особливу увагу вивченню механізмів активізації соціальної політики на державному рівні приділяють такі відомі вітчизняні науковці та практики, як А.І. Амоша, Н.П. Борецька, С.Й. Вовканич, Т.А. Заєць, А.С. Крупник, В.О. Мандибура, В.М. Новиков, В.О. Меленюк, О.Ф. Новікова, У.Я. Садова та Л.К. Семів, П.І. Шевчук. Окремі аспекти проблеми з погляду державного управління розглядали А.О. Дегтяр, В.А. Ільяшенко, Д.В. Карамишев, В.В. Нікітін, Г.С. Одинцова та інші.

Серед різних аспектів соціальної політики держави в перехідний період проблеми забезпечення соціального захисту населення є

пріоритетними. Тому соціальна політика є визначальним напрямом внутрішньої політики держави, яка забезпечує захист прав людини, створює передумови для розширеного відтворення людиною своєї діяльності, а також суспільної системи в цілому. Основні заходи державної соціально-захисної політики спрямовані на багатовекторність задоволення потреб населення шляхом підвищення ролі трудового доходу, захист населення від зростання цін, гарантоване забезпечення прожиткового мінімуму, індексацію заробітної плати, впровадження механізмів субвенцій тощо. Виходячи з цього, слід ще раз звернути увагу на основні напрями соціальної політики в Україні [2, с. 127]:

– підвищення добробуту населення за рахунок особистого трудового внеску, підприємництва та ділової активності;
– надання відповідної допомоги по безробіттю, збереження робочих місць, фахова перепідготовка осіб, які втратили роботу;
– проведення пенсійної реформи, яка буде забезпечувати справедливу систему пенсійних виплат з урахуванням трудового внеску працівника;
– надання адресної допомоги у грошовій та натуральних формах;
– забезпечення стабільного фінансування та державної підтримки розвитку соціальних галузей (освіти, науки та культури);
– широка підтримка сім'ї, материнства та дитинства.

До активних соціально-захисних заходів, яких вживають державні органи влади в трансформаційний період, належать такі: встановлення та періодичний перегляд мінімальних споживчих бюджетів прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, створення фондів соціальної допомоги, пенсійних фондів, зміна оплати праці, індексація доходів та зарплати, формування державних страхових фондів на непередбачені обставини, тобто заходи, що входять у сферу державного регулювання через використання механізмів забезпечення соціального захисту. Охоплюють значний спектр соціальної підтримки населення, маючи свою логічну структуру та послідовність, ці заходи і механізми їх реалізації покладені в основу розробки цільових програм як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Вони включають також механізми реалізації програм, наприклад таких, як оподаткування заробітної плати та доходів населення, ціноутворення тощо [2, с. 131].

На окрему увагу заслуговує система соціальних послуг. Останнім часом спостерігається збільшення кількості осіб, що потребують соціального захисту. Відповідно зростає потреба у розширенні спектра соціальних послуг. Багато з них надаються недержавними організаціями та закладами, є унікальними та інноваційними. Виникає необхідність упорядкування соціальних послуг, узагальнення кращого досвіду їх надання та створення системи соціальних послуг, що задовольнятиме потреби населення [3, с. 115].

За останні десять років прийнято понад 20 законів, якими встановлено державні гарантії щодо надання соціальної допомоги різним категоріям населення. Однак за цей час не було створено належної нормативно-правової бази для забезпечення гарантування та регулювання певного рівня якості соціальних послуг.

У закладах та установах не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінювання ефективності та не відбувається вплив таких послуг на підвищення рівня життя особи, якій надаються соціальні послуги. Така ситуація спричинена відсутністю стандартів якості соціальних послуг.

Централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, закладів та установ зумовлює орієнтацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення отримувачів послуг та їх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг. Відсутні методики оцінювання потреби в послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу.

Слід відзначити недосконаліть системи контролю. Відсутні механізми контролю за якістю соціальних послуг та дієві санкції за порушення їх якості (обов'язковому контролю підлягає лише використання фінансових ресурсів державними надавачами соціальних послуг відповідно до встановлених нормативів), а також механізми державного та незалежного моніторингу, оцінювання ефективності діяльності соціальних служб та їх працівників [4, с. 120].

Вважається, що формою державного регулювання соціального захисту є розробка системи показників, які характеризують стан і динаміку зростання рівня життя населення. До таких показників слід віднести: обсяг та структуру доходів населення, споживання матеріальних благ і послуг; соціальні гарантії малозабезпеченим верствам населення; стан споживчого ринку. Узагальнюючими показниками оцінки соціального стану є фактичний та перспективний баланси грошових доходів і видатків населення. У них відображені джерела грошових надходжень, їх обсяг, структура. Розрахунки використовуються для визначення пропорцій між доходами та роздрібним товарообігом, заощадженнями та можливими платними послугами. Ці показники балансу показують стан соціального забезпечення населення та

дають змогу визначити рівень забезпеченості його грошовою готівкою, скласти уявлення про реальні доходи населення, його платоспроможність. Такі розрахунки є складовою визначення перспектив розвитку певних галузей економіки держави та конкретних регіонів [2, с. 113].

Система показників, що характеризують оплату праці та доходи населення, включає показники грошових доходів у розрахунку на особу, середньомісячну оплату праці робітників та службовців, середньомісячну оплату праці сільськогосподарських підприємств, середній розмір стипендій та пенсій. Особливо важливе значення має система соціального захисту, яка включає соціальні гарантії у сфері доходів та споживання. До такої системи, на наш погляд, слід включати такі чинники:

– мінімальний рівень споживання матеріальних благ та послуг;
– прожитковий мінімум, у тому числі:
– продукти харчування;
– продовольчі товари;
– обов'язкові платежі та внески;
– рівень мінімальної заробітної плати;
– рівень мінімальних пенсій;
– рівень мінімальної допомоги, у тому числі по безробіттю;
– рівень допомоги на поховання;
– рівень допомоги багатодітним сім'ям і сиротам;
– рівень щомісячної допомоги на дітей віком до 16 років (учнів до 18 років);
– рівень грошових виплат матерям, що доглядають троє і більше дітей віком до 16 років.

Слід підкреслити, що перелічені показники державних соціальних гарантій, зокрема мінімальний споживчий бюджет, межа малозабезпеченості, мінімальні рівні пенсій, стипендій, оплати праці та допомоги, використовуються як базові чинники регулювання доходів та добробуту населення. Вони використовуються для обґрунтування статей витратної частини бюджетів усіх рівнів, визначення трансфертів та субвенцій. Тому важливість рівнів зазначених показників соціальних гарантій передбачає їх методологічну єдність, нормативну забезпеченість, послідовність визначення, що дає змогу мати обґрунтовані соціальні та регіональні бюджети за так званими захищеними статями. Державні мінімальні гарантії закладаються у розрахунок мінімального споживчого бюджету на одну особу (дитину, дорослого, людину пенсійного віку). В нього входять такі групи показників: продукти харчування, непродовольчі товари, послуги, податки, внески, платежі та алкогольні напої. Мінімальний споживчий бюджет розраховується у гривнях на рік на особу; а на сучасному етапі є важливим критерієм у державній системі соціального захисту та одним з орієнтирів державної соціальної політики. Він показує реальний рівень життя, відхилення від його середньої величини дає можливість отримувати певні субвенції та пільги. Його використовують в орієнтації державної політики на забезпечення мінімальних соціальних гарантій споживання за різними статево-віковими групами.

Розглядаючи сучасні важелі механізму державного управління соціальним захистом, слід звернути увагу на те, що вони склалися в кризовий період, період початку переходу до ринкових відносин. Нові умови зумовили потребу у впровадженні нових більш досконалих механізмів у системі соціально-економічних відносин. У в'язку з цим у контексті розгляду провідних напрямів соціального захисту виникає проблема взаємоузгодженості заходів соціальної політики, розрахованих на найближчий період та більш віддалену перспективу. Перш за все, ця проблема повинна вирішуватися на законодавчому рівні, а в процесі реалізації – на різних рівнях державного управління.

Принципові положення цього механізму були передбачені Концепцією соціального забезпечення населення України, схваленою Верховною Радою України. У концепції був закладений комплексний механізм соціального забезпечення, зорієнтований на подолання "зрівнялівського" принципу, посилання на мотивацію до праці та соціальної справедливості шляхом диференційованого підходу до забезпечення матеріального добробуту, його залежності від рівня економічної активності кожної дорослої людини, її працездатності. Особлива актуальність цієї концепції полягала в тому, що вперше були сформульовані принципи розподілу економічної відповідальності між державою, місцевою владою, підприємствами та громадянами [1, с. 4–8]. Включення механізму страхування вносить принципові зміни до дії категорій, які є носіями соціальної свідомості людини та її прояву до свідомого соціального самозахисту через соціальну задоволеність. Активним механізмом соціального захисту стає добровільне страхування. Тому реалізація схваленої концепції соціального забезпечення як основна конструкція побудови нової системи соціального захисту в країні, по-перше, передбачає доступність до такого захисту кожного громадянина в державі, по-друге, веде до подолання "зрівнялівки", по-третє, – до посилення захисних важелів малозахищених неконкурентоспроможних верств населення.

Таким чином, обрання курсу економічного розвитку шляхом трансформації соціальних відносин в Україні за роки розбудови державності на соціальні орієнтири слід вважати пріоритетною складовою доктрини соціальної ринкової держави для умов України. Со-

ціальна орієнтація економіки означає спрямованість на розвиток людини, на задоволення її потреб. Згідно з такою доктриною, економічну систему можна визначити як соціально орієнтовану, якщо в ній виробничі відносини та механізми господарювання гарантують вирішення завдань розвитку особистості, сприяючи єднанню праці людини з її результатами. А це означає, що економіка функціонує для людини, а не навпаки, що захист соціального середовища є пріоритетом для державної політики.

Програми, що забезпечують соціальну захищеність широкого кола осіб, передбачають взаємодію всіх галузей, які охоплені цими програми, а також відповідальний політичний контроль з боку центральних урядових органів. В Україні цю роботу виконують Міністерство праці та соціальної політики. Питання централізованого управління політикою у сфері соціального забезпечення вирішуються на рівні зазначеного міністерства. Для ефективного обслуговування населення необхідно налагодити чіткий і регулярний зв'язок між верхніми та регіональними рівнями управління. Розвиток видів і форм зв'язку є важливою умовою ефективності управління, оскільки відомо, що чим краще налагоджено зв'язок, тим вища централізація управління [3, с. 115].

Важливий фактор реформування соціального захисту – наявність необхідного аналітичного інструментарію, використання якого дає можливість застосувати такі підходи до прийняття рішень, що враховують конкретні умови, формують систему раціонального соціального забезпечення, мінімізують соціальні ризики.

Реформування системи соціального захисту, спираючись на досягнуті результати перетворень, має бути сконцентровано на формуванні цілісної системи напрямів, форм і методів соціального захисту й усуненні суперечностей її розвитку на попередньому етапі. Внаслідок цього повинні досягатися основні цілі соціальної політики і створюватися єдність економічних соціальних умов для забезпечення як соціальної стабільності, так і розвитку національної економіки.

Удосконалення пенсійного забезпечення – ключова ланка реформування соціального захисту. Становище пенсіонерів після кризи стало вкрай тяжким. Працюючі пенсіонери займають непривабливі робочі місця. Нестача засобів для фінансування субсидій на оплату житла і комунальних послуг, установ соціального обслуговування, забезпечення пільг пенсіонерам на користування пасажирським транспортом ускладнює і без цього важке становище цієї соціальної групи. Незважаючи на вжиті заходи для збільшення розмірів пенсій, середній розмір призначених пенсій залишається на рівні, нижчому за прожитковий мінімум пенсіонера. Однак навіть такий розмір суттєво знижує ризик бідності серед пенсіонерів порівняно з іншими групами населення. Разом з тим відсутність комплексних реформ у перспективі може призвести до небезпечного погіршення фінансового стану пенсійної системи в довгостроковій перспективі. Відзначені суперечності пенсійного забезпечення показують, що їх вирішення вимагає комплексу заходів системного характеру, що дали б змогу досягти фінансової стійкості пенсійної системи, підвищення реального розміру пенсій і в довгостроковій перспективі запобігли б кризі пенсійної системи у зв'язку зі старінням населення. З огляду на демографічний стан країни останній фактор стає особливо несприятливим. Вирішення першого з цих завдань передбачає установлення тісного зв'язку між розміром пенсії і минулих заробітків пенсіонерів, а також величиною страхових внесків (соціального податку), сплачених за них у Пенсійний фонд у період трудової діяльності. Для забезпечення стійкості пенсійної системи необхідне формування механізмів накопичувального фінансування пенсій для працюючого населення [2, с. 128].

У сучасних умовах стає очевидним, що реформування пенсійної системи має враховувати історичний світовий досвід і здійснювати стійке пенсійне забезпечення при гарантованій схоронності і прирості коштів, що накопичуються громадянами. Обговорення різних варіантів пенсійної реформи показує, що найбільшою мірою перспективним завданням відповідає трирівнева система пенсійного забезпечення громадян. Це, по-перше, надання базових трудових пенсій, пенсій по інвалідності, соціальних пенсій, пенсій державним службовцям; по-друге, обов'язкове пенсійне страхування – надання накопичувальної частини трудових пенсій за рахунок обов'язкових страхових внесків; по-третє, додаткове пенсійне страхування і забезпечення за рахунок накопичених добровільних внесків роботодавців і застрахованих осіб з урахуванням реальних можливостей нагромадження різними віковими групами.

Складність реформування пенсійного забезпечення полягає не тільки в необхідності збільшення розміру й обсягу одержуваних сьогодні пенсій, а й в об'єктивній складності забезпечення схоронності накопичених коштів в умовах нерозвиненого фондового ринку, нестійкості структур перехідної економіки. У зв'язку з цим підвищується роль держави як гаранта стійкості й ефективного органа управління пенсійною системою.

Реформування соціальної допомоги – складний процес не тільки через велике різноманіття видів і форм соціальних виплат, а й у зв'язку з тим, що це реформування стосується найменш забезпечених верств сус-

пільства. Підвищення ефективності соціальної допомоги – ключова проблема її реформування. Практика застосування існуючої системи надання соціальної допомоги виявила в ній ряд недоліків і суперечностей. Законодавча і нормативна база діючої системи соціальних допомог, виплат і пільг являє собою величезну кількість законів з усіма внесеними в них виправленнями, указів Президента, постанов уряду й інших актів, прийнятих на регіональному і муніципальному рівнях, часто не погоджених між собою, і далеко не завжди чітко описує джерела фінансування соціальних виплат, відповідачів і форми відповідальності у випадку невиконання положень цих актів.

Аналіз даних Держкомстату України, результатів досліджень, що проводяться провідними соціологічними службами країни, дає підстави для висновку, що значна частина соціальної допомоги розподіляється на користь забезпечених домогосподарств. Такий характер розподілу коштів не можна назвати справедливим і ефективним, особливо з огляду на значущість соціальної допомоги для бідних домогосподарств. За оцінками, розподіл загальної суми коштів, одержуваних населенням за окремими напрямами соціальної допомоги, здійснюється таким чином, що тільки чверть загальної суми пільг припадає на частку домогосподарств із середнім доходом, нижчим за прожитковий мінімум, водночас на частку домогосподарств із середнім доходом, вищим за прожитковий мінімум, – три чверті.

Регресивний характер різних форм соціального захисту населення характерний як для виплат і пільг, які фінансуються з регіональних бюджетів (щомісячна допомога на дитину, субсидії, пільги на оплату комунальних послуг, дотації на паливо, пільги на придбання ліків), так і для фінансування з місцевого бюджету (пільги пенсіонерам на користування пасажирським транспортом), а також для виплат з позабюджетних фондів соціальної сфери (допомога по безробіттю фінансується з Фонду зайнятості населення, допомога по тимчасовій непрацездатності, допомога по вагітності і пологах, пільги по оплаті відпочинку, включаючи дотації на придбання путівок на санаторно-курортне лікування, які фінансуються з Фонду соціального страхування).

Реформування існуючої системи соціальних виплат і пільг з метою підвищення адресності надання окремих виплат, пільг при збереженні існуючої системи соціальної допомоги – один з можливих шляхів підвищення ефективності системи соціального захисту. Цей шлях вимагає значних витрат, пов'язаних зі зміною порядку надання кожної пільги. Іншим можливим напрямом реформування системи соціальної допомоги, виплат і пільг є максимальне спрощення діючої системи при переході до принципу надання соціальної підтримки малозабезпеченим домогосподарствам на основі перевірки потреби [5, с. 123].

Таке реформування у сфері соціальної підтримки населення має бути пов'язано зі скороченням бюджетних субсидій виробникам товарів і послуг і поступовою заміною цих субсидій на адресні виплати певним категоріям населення. При переході до розширення адресних форм соціальної допомоги варто зберегти попередні принципи надання значної кількості соціальних пільг таким категоріям населення, як інваліди й учасники Великої Вітчизняної війни, інваліди I групи, а також деяким іншим групам населення.

Оскільки підґрунтям соціального захисту населення та його методологічною основою є соціальне страхування, зараз необхідно зосередити зусилля на забезпечення підготовки та перепідготовки висококваліфікованих спеціалістів із соціального страхування за широким спектром соціально-економічних, соціально-медичних, психолого-педагогічних, соціально-правових, реабілітаційних та інших видів соціальних послуг населенню. У правовому полі держави потребує вдосконалення механізм соціального страхування між страховими агентами та особами, які підлягають страхуванню. Дуже важливим та необхідним є якнайшвидше прийняття Верховною Радою України Закону "Про загальнообов'язкове соціально-медичне страхування", що дасть змогу зміцнити правову і фінансову основу всієї системи охорони здоров'я населення.

Одним із напрямів удосконалення механізмів соціального захисту населення має стати підвищення ролі неурядових громадських організацій у розвитку всеохоплюючої системи соціальної допомоги. Для поліпшення їх діяльності в напрямі соціального захисту населення необхідно розробити юридичні, нормативно-правові основи благодійності, передбачити певні податкові пільги при впровадженні в життя соціальних проектів і програм, здійснення яких сьогодні не забезпечено або недостатньо забезпечено урядом країни. Неурядові громадські організації здатні також посилити стан соціального захисту окремих соціально незахищених верств населення (діти, молодь, жінки, особи похилого віку, багатодітні сім'ї, інваліди тощо).

Провідна роль держави в управлінні соціальним захистом населення посилюється залученням громадських організацій у процес надання соціальних послуг населенню. Але, як показує досвід деяких регіонів України, ефективною формою залучення недержавних організацій до діяльності із соціального захисту населення можуть бути такі заходи:

– розробка і реалізація спільних регіональних програм;
– проведення конкурсів соціальних проектів на основі соціального замовлення;

– включення соціального розділу в міжнародні програми, у тому числі в програми прикордонного співробітництва;
– залучення лідерів громадських організацій соціального спрямування до роботи навчально-методичних семінарів та запрошення їх на державну службу в органи соціального забезпечення.

З погляду ресурсного матеріально-технічного та організаційного забезпечення сучасної моделі соціального захисту населення особливу увагу слід приділити розробці методологічних засад прогнозування потреби в розвитку установ соціального обслуговування населення різних регіонів країни з урахуванням можливостей державного бюджету та позабюджетних коштів. Не менш важливою в удосконаленні системи соціального захисту є проблема підвищення рівня соціальних інститутів, перш за все, за допомогою інформаційної політики, спрямованої на роз'яснення мети діяльності та заходів, які вживаються. Населенню в складних умовах трансформаційних змін необхідно відчувати турботу держави та її органів управління за стан життя, бути впевненим, що труднощі минуться. Тому в сучасних умовах провідна роль держави у вирішенні соціальних проблем населення посилюється.

IV. Висновки

До системи соціального захисту слід включати такі чинники: мінімальний рівень споживання матеріальних благ та послуг; прожитковий мінімум, у тому числі: продукти харчування; продовольчі товари; обов'язкові платежі та внески; рівень мінімальної заробітної плати; рівень мінімальних пенсій; рівень мінімальної допомоги, у тому числі по безробіттю; рівень допомоги на поховання; рівень допомоги багатодітним сім'ям і сиротам; рівень щомісячної допомоги на дітей віком до 16 років (учнів до 18 років); рівень грошових виплат матерям, що доглядають троє і більше дітей віком до 16 років;

Реформування системи соціального захисту має бути сконцентровано на формуванні цілісної системи напрямів, форм і методів соціального захисту й усуненні суперечностей її розвитку на попередньому етапі. Внаслідок цього мають досягатися основні цілі соціальної політики і створюватися єдність економічних соціальних умов для забезпечення як соціальної стабільності, так і розвитку національної економіки.

Одним із можливих шляхів підвищення ефективності системи соціального захисту є реформування існуючої системи соціальних виплат і пільг з метою підвищення адресності надання окремих виплат, пільг при збереженні існуючої системи соціальної допомоги.

Одним із напрямів удосконалення механізмів соціального захисту населення має стати підвищення ролі неурядових громадських організацій у розвитку всеохоплюючої системи соціальної допомоги. Ефективною формою залучення недержавних організацій до діяльності із соціального захисту населення можуть бути такі заходи: розробка і реалізація спільних регіональних програм; проведення конкурсів соціальних проектів на основі соціального замовлення; включення соціального розділу в міжнародні програми, у тому числі в програми прикордонного співробітництва; залучення лідерів громадських організацій соціального спрямування до роботи навчально-методичних семінарів та запрошення їх на державну службу в органи соціального забезпечення.

До напрямів подальшого дослідження розвитку механізмів державного управління соціальним захистом населення належать: подальше вдосконалення загальних та спеціальних механізмів державного регулювання у сфері соціальної політики; визначення основних напрямів державної політики у сфері зайнятості; обґрунтування напрямів інноваційного розвитку країни; створення сприятливих умов для становлення середнього класу; активізація діяльності із заміни однієї частини пільг адресною допомогою та скасування як неефективних іншої частини.

Література

1. Концепція соціального забезпечення населення України // Законодавство України про соціальне забезпечення. – Л. : ЛНУ ім. І. Франка, 2001. – С. 4–8.
2. Меленюк В.О. Теоретичні основи державної соціальної політики в Україні / В.О. Меленюк // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2009. – № 1. – С. 126–132.
3. Меленюк В.О. Розвиток системи соціального розвитку України / В.О. Меленюк // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2009. – № 2. – С. 112–117.
4. Сакс Дж. Економіка перехідного періоду: Уроки для України / Дж. Сакс, О. Пивоварський. – К. : Основи, 2006. – 387 с.
5. Скуратівський В.А. Основи соціальної політики : навч. посіб. / В.А. Скуратівський, О.М. Палій. – К. : МАУП, 2006. – 200 с.

УДК 351.77(477)

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МОДЕЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Скрипник О.А.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України

Annotation

In the article the basic theoretical and methodological bases of design of state-administrative activity are represented in the sphere of health protection in Ukraine. The plan of actions is offered in relation to creation of state case frame in the field of medical care from transformation of functions of management in administrative actions with their division at different levels. Administrative actions have basic directions (creation of the state, development and realization of state policy) and forms (normative-legal, organizational-prescriptive and programmatic-having a special purpose) of state-administrative activity, in accordance with its stages.

Анотація

У статті відображено основні теоретико-методологічні засади моделювання державно-управлінської діяльності у сфері охорони здоров'я в Україні. Запропоновано план дій щодо створення моделі державного управління у сфері охорони здоров'я з трансформації функцій управління в управлінські дії з їх структуризацією на різних рівнях за основними напрямами (державотворення, розроблення й реалізація державної політики) і формами (нормативно-правовою, організаційно-розпорядчою та програмно-цільовою) державно-управлінської діяльності відповідно до її етапів.

Ключові слова

Державно-управлінська діяльність, моделювання, сфера охорони здоров'я, теоретико-методологічні засади.

І. Вступ

При нормальному режимі управління, як показує сучасна світова практика, процеси управління в соціальних системах, зокрема, процес державного управління, здебільшого набувають стратегічного характеру, а при кризовому управлінні вони "забезпечуються, в рамках чинних законів політичної боротьби, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звуженням дії механізмів саморегуляції" [1]. Відповідно до положень теорії синергетики (синоніми – теорія дисипативних структур, теорія динамічного хаосу), з одного боку, системна криза свідчить, що вичерпані ресурси колишніх джерел розвитку відповідної системи і руйнівні процеси набули переваги, а з іншого – дезорганізація створює нові можливості для нової організації, задіяння процесу самоорганізації [2; 5]. Для динамічного розвитку системи частка спонтанної самоорганізації і певна частка управління, зовнішнього контролю, самоорганізація знизу й організація зверху мають бути чітко збалансовані [6].

Застосовуючи системний підхід до управління системою охорони здоров'я та розглядаючи її як складну соціальну систему, обговорюється створення моделі управлінського циклу в системі охорони здоров'я, де на всіх етапах його будування буде здійснюватися підтримка в напрямі розробки, виробництва й реалізації державно-управлінських рішень.

Управлінські рішення, як правило, приймаються за умов високої невизначеності, дефіциту інформації, тому суб'єкт управління не завжди може об'єктивно встановити критерії оцінювання та пріоритети їх важливості. З огляду на це на практиці часто використовують моделі, які дають змогу приймати не оптимальні, а задовільні рішення. Така спрощена модель описує найважливіші характеристики проблеми, використовуючи обмежену кількість критеріїв. Перевага зазвичай надається тому рішенню, яке вже суб'єктам управління відоме і дало прийнятні результати [3].

Нагромаджений багаторічний світовий досвід свідчить про високу ефективність різних моделей державно-управлінської діяльності щодо систем охорони здоров'я. Але між тим, у нашій країні ми спостерігаємо лише за загострення суперечностей між обсягами державних гарантій щодо охорони здоров'я населення та можливостями їх бюджетного фінансування.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті полягає у визначенні концептуального підходу до шляхів здійснення трансформації існуючої національної моделі державного управління у сфері охорони здоров'я.

ІІІ. Результати

Дослідження спирається на праці сучасних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі державного управління: В. Авер'янова,

Г. Атаманчука, В. Бакуменка, А. Васильєва, Є. Кубка, Б. Лазарєва, Н. Нижник, В. Селіванова, С. Серьогіна, М. Стрельбицького, В. Цвєткова; аналізу соціальних систем – В. Буданова, Ю. Данілова, О. Князєвої, С. Курдюмова, Г. Малинецького, Д. Трубецького та інших.

Разом з тим відчутний внесок у розробку різних аспектів моделювання державно-управлінської діяльності та реформування галузі охорони здоров'я зробили дослідження В. Лехан, В. Рудого, В. Черненко. Актуальні питання розвитку ринкових відносин у галузі охорони здоров'я відображено в наукових розробках О. Андрєєвої, Л. Пирога, І. Солоненка, Н. Солоненко; питання формування нормативно-правової бази – в наукових дослідженнях Б. Кліяненка, Я. Радиша [4], С. Шевчука; питання управління якістю медичної допомоги досліджувалось П. Бобоком, Л. Голіком, А. Нагорною, М. Хижняком, І. Хожило.

ІІ. Постановка завдання

Мета статті – подати чітке визначення моделі державного управління в галузі охорони здоров'я, на яку орієнтується й яку збирається впроваджувати керівництво країни, визначити шляхи і методи трансформації функцій державного управління у галузі охорони здоров'я в управлінські дії.

ІІІ. Результати

На сьогодні перед українською системою охорони здоров'я поставлено максимально конкретне завдання: при жорстких ресурсних обмеженнях створити якісно нову систему, спроможну забезпечити доступну і якісну медичну допомогу для всіх громадян.

Отже, необхідно чітко визначити конкретні дії; складові, які пов'язані між собою; специфіку; як зміни в одній частині позначаються на іншій, щоб між ними зберігався не тільки зв'язок, а й стійкість.

Тільки при такому комплексному підході можливий керований вплив на об'єкт із передбачуваним, визначеним для досяжності бажаним результатом, реальним в існуючих умовах, що потребує особливої технології управління, яка б теж базувалася на системному підході.

Це особливо стосується стратегії в галузі організаційних форм медичної допомоги, але при цьому треба чітко зрозуміти і визначити:

– що є власне об'єктом реорганізації медичної допомоги;
– де саме, в чому і які саме перетворення необхідно здійснити;
– які розробити моделі програми і моделі перетворень;
– як створити професійний центр управління реорганізацією.

Основна вимога – це керованість перетворень, а процес має здійснюватися в режимі поетапного впровадження розроблених моделей.

Таким чином, стратегія реорганізації медичної допомоги в системі охорони здоров'я – це цілеспрямоване і кероване перетворення системного характеру, яке має дві основні мети:

– створення оптимальної, самобутньої моделі перетворень, яка б відповідала цілям держави і умовам суспільства;
– мінімізація соціальних й економічних витрат у процесі перетворень.

Така стратегія відповідає канонам сучасної управлінської культури.

Визначивши об'єкт реорганізації, ми повинні з'ясувати, від якого історичного типу медичної допомоги ми будемо відходити і який тип можемо й повинні будувати, як того вимагають сучасні умови.

Жодне управління ситуацією неможливе без попереднього остаточного визначення напряму перетворень, тобто мети. Для цього слід чітко сформувати уявлення бажаного майбутнього і що ми хотіли б отримати в результаті, тобто визначитися концептуально. Але бачити мету – це ще не означає її досягти, треба чітко визначити етапи.

Теоретичні засади реформи і світовий досвід свідчать, що майбутнє системи охорони здоров'я України – це її багатоукладність, що вже зазначено в ст. 49 Конституції України.

Таким чином, організаційну нормативну соціалістичну систему охорони здоров'я в Україні має замінити змішана багатоукладна, базою якої має стати притаманна ринку контрактна модель, формування якої необхідно покласти в основу реорганізації.

У контрактну модель закладається принципово новий тип суспільних відносин у сфері медичної допомоги. Її суб'єктами стають замовник і виконавець. І перший замовник – це держава.

Державне замовлення у медичній сфері має включати:

– гарантований державою рівень безоплатної медичної допомоги (забезпечується державним замовленням, яке Уряд України передає на обласний рівень, а його реалізацію – адміністрації);
– національні медичні програми, призначені для екстраординарних випадків (масові захворювання, екологічні катастрофи тощо), реалізація яких передбачає фінансування окремою статтею;
– цільові державні програми, спрямовані на вирішення завдань медичної науки й освіти (з онкології, цукрового діабету, профілактики артеріальної гіпертензії тощо).

Складові процесу реорганізації, що підлягають вирішенню, охоплюють:

а) гарантоване державою фінансування витрат до замовлення послуг;

б) багатоукладність фінансування джерел, формування адресних фінансових по-

токів, забезпечивши державний контроль їх витрат.

Реорганізація має передбачати:

– різноманітні форми (від уніфікації схем лікування до різноманітності організаційних форм медичної допомоги) за принципом від простоти і масовості до унікальності та індивідуальності;
– функціональний розподіл рівнів організації лікувального процесу.

Медичні заклади різного рівня повинні мати відповідні обладнання, кваліфікацію персоналу, інтенсивність допомоги.

Багаторівнева організація лікувального процесу передбачає не лише відповідну лікарську кваліфікацію, а й наявність різних замовників, джерела фінансування, тарифи на медичні послуги, ціну контрактів і управління.

В сучасних умовах необхідним є перехід від санітарного просвітництва до економічного формування здорового способу життя.

Медичні технології аналізу економічної ефективності лікувальних і діагностичних програм розглядаються щодо рентабельності клінічних процедур. Клініцисти відзначають, що хоча 20–30% усіх послуг є неефективними з медичної точки зору, досягнення у сфері їх економічного оцінювання дали змогу зробити перші кроки у визначенні того, які саме послуги мають бути обмеженими, а які розвиватися далі в умовах страхової медицини.

Пріоритетні завдання покладаються на Міністерство охорони здоров'я згідно з Указом Президента України "Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення" від 06.12.2005 р. № 1694/2005, зокрема:

– заходи щодо підвищення якості та доступності медичного обслуговування населення;
– впровадження обґрунтованих державних гарантій надання населенню безоплатної медичної допомоги;
– створення ефективної та прозорої моделі фінансування галузі, що орієнтована на реальні потреби пацієнтів;
– розробка та впровадження в діяльність закладів охорони здоров'я стандартів медичної допомоги;
– раціоналізація використання ресурсів у цій сфері;
– вдосконалення системи управління галуззю, оптимізація мережі державних, комунальних і відомчих закладів охорони здоров'я;
– підвищення рівня підготовки медичних працівників та оплати їх праці;
– спрощення дозвільної системи в галузі;
– оновлення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я.

Отже, реалізація обґрунтованих заходів дасть можливість досягти ефективності у розробці і впровадженні державних програм щодо збереження та поліпшення (до рівня європейського) стану здоров'я і збільшення середньої тривалості якісного життя громадян України.

Таким чином стратегічні дослідження у сфері організації системи охорони здоров'я та управління нею мають полягати у пошуку та реалізації на практиці комплексу заходів, спрямованих на поліпшення стану здоров'я населення, шляхом ефективного лікування хвороб, запобігання розвитку соціально небезпечних захворювань. Усе це включає такі компоненти:

– підвищення реальної доступності медичної допомоги для широких верств населення є пріоритетною метою державної політики найближчими роками. Для досягнення цієї мети потрібно: збалансувати державні гарантії щодо забезпечення населення медичною допомогою з фінансовими можливостями держави; забезпечити стійкість і прозорість багатоканальної системи фінансування охорони здоров'я; впровадити механізми фінансового планування й механізми оплати медичної допомоги, що стимулюють підвищення ефективності використання ресурсів у галузі охороні здоров'я;
– створення правових й економічних умов для надання населенню медичних послуг, види, якість й обсяги яких відповідають рівню захворюваності й запитам населення, сучасному рівню медичної науки й технології, а також ресурсам, розміщеним державою й громадянами. Досягнення цієї мети передбачає: розвиток механізмів координації діяльності всіх ланок системи управління охороною здоров'я; реформування системи фінансування охорони здоров'я; реструктуризацію мережі лікувально-профілактичних установ; удосконалювання правових форм та економічних механізмів функціонування медичних організацій; створення раціональної системи державних гарантій лікарського забезпечення населення; розвиток наукових досліджень і технологічних розробок для поліпшення якості наданих медичних послуг і лікарських засобів; зміцнення інститутів захисту прав пацієнтів;
– створення умов для збільшення коштів, які інвестуються населенням, працівниками й роботодавцями, у формування суспільного здоров'я. Для цього необхідні: забезпечення високого пріоритету здоров'я в системі соціальних цінностей суспільства; створення можливостей і стимулів для розширення інвестицій роботодавців і працівників у поліпшення стану здоров'я населення; створення умов для максимально можливого запобігання захворюванням населення: забезпечення максимально широкої профілактики захворювань, створення економіко-правових умов для зниження негативних техногенних впливів на стан

здоров'я людини; створення технологічних передумов запобігання й компенсації негативного впливу природного середовища на стан здоров'я людини;

– поліпшення якісної сторони функціонування системи шляхом модернізації матеріально-технічної бази галузі. Із цією метою необхідно розробити й впровадити процедуру планування забезпечення служб охорони здоров'я сучасним дорогим устаткуванням; узгодити плани оснащення державних і муніципальних лікувально-профілактичних установ з медико-організаційною схемою надання медичної допомоги; розробити стандарти оснащення різних типів медичних організацій і лікарняних ліжок.

Варто ввести обов'язковість узгодження рішень про інвестиції в охорону здоров'я (будівництво нових об'єктів охорони здоров'я й придбання дорогого устаткування) за рахунок коштів обласного бюджету й муніципальних бюджетів з вищими органами виконавчої влади. Доцільно також залучати позабюджетні кошти шляхом пошуку відповідних форм участі недержавних підприємств у розбудові системи охорони здоров'я.

Вважаємо перспективним для подальших стратегічних досліджень розглянути системний підхід як універсальний метод дослідження соціальних систем, а саме з'ясувати основні принципи системного підходу як теоретичне підґрунтя для розробки дієвої довго- та середньострокової стратегії розвитку системи охорони здоров'я. Це дасть змогу комплексно оцінити те чи інше явище, відповідно, на державному, регіональному чи місцевому рівні управління системою охорони здоров'я та прийняти більш вивірені і науково обґрунтовані стратегічні управлінські рішення.

Щоб тактичні дії були, як мінімум, внутрішньо несуперечливі, вони мають розроблятися в межах певних загальних установок. Такими пропонується вважати структуровані раніше функції управління галуззю охорони здоров'я. Тоді процес розробки управлінських рішень набуває форми поетапного переходу від загальних теоретично обґрунтованих функцій до конкретних практичних заходів. Оскільки цей перехід пов'язаний із розгалуженням мети, завдань, джерел інформації, як адекватного алгоритму процесу, що дає змогу перейти до конкретики, не випускаючи загальне, необхідно створити модель державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні – трансформації функцій управління в галузі охорони здоров'я в управлінські дії на різних рівнях, за основними напрямами і формами державно-управлінської діяльності, відповідно до її етапів.

IV. Висновки

У результаті дослідження було виявлено таке:

1. За наявності широкого спектра науково-теоретичних підходів до формування дієвої системи державного управління в Україні в сучасних умовах увага науковців в основному сконцентрована на дослідженні теоретичних та методологічних основ підготовки управлінських рішень, і не забезпечено достатньої комплексності наукових досліджень системних аспектів державного регулювання галуззю охорони здоров'я України, моделей її розвитку, причин і факторів, що детермінують рівень і структуру здоров'я суспільства.

2. Закономірності, основні принципи, суперечності процесу державного управління охороною здоров'я в Україні на сучасному етапі існують у форматах невідповідності нормативного та методичного забезпечення зростання соціального значення державного управління і недостатнього розвитку функціонально-структурного забезпечення системи великої кількості напрямів її розвитку. Управлінським рішенням державного рівня бракує необхідної системності та обґрунтованості внаслідок наявності елементів політичної нестабільності в країні, відсутності достатніх ресурсів, недосконалості системи управління, непідготовленості частини управлінських кадрів, слабкого використання досягнень сучасної науки управління.

3. Правовий, організаційний, методологічний, фінансовий та інші механізми державного регулювання на всіх рівнях, відповідно до реалій функціонування охорони здоров'я, потребують значного вдосконалення, у першу чергу, на рівні законодавчої влади. Сформована в Україні правова база регулювання системи охорони здоров'я лише частково відповідає можливостям і потребам країни та деяким міжнародним стандартам (відсутність чіткої державної політики і стратегії в галузі охорони здоров'я, гарантованого державою рівня медичного обслуговування, ефективної системи багатоканального фінансування, основою якого має стати обов'язкове соціальне медичне страхування, узгоджене з податковою системою тощо) з висвітленням відповідних аспектів стратегії ефективного управління, які зможуть бути реалізовані через відповідні кроки при чинній законодавчо-нормативній базі (пріоритетний розвиток на засадах сімейної медицини, реструктуризація галузі, впорядкування мережі, структури та функцій закладів охорони здоров'я, опрацювання медичних стандартів, створення системи забезпечення і контролю якості медичної допомоги, створення системи інформаційного забезпечення тощо).

4. На основі узагальнення досвіду організації управління охорони здоров'я в зарубіжних системах необхідно виділити основні елементи, придатні для застосування в Україні ("приватизація" професії лікарів широкого

профілю, вільний допуск приватного капіталу до системи охорони здоров'я, створення та вдосконалення управління фондами соціального страхування, визначення основних і додаткових послуг, багаторівнева система фінансування медичних послуг з обов'язковим приватним страхуванням здоров'я, конкуренція серед закладів стаціонарного й амбулаторного лікування тощо), і визначити шляхи їх трансформації та імплементації в умовах реформування галузі.

5. Необхідно сформулювати вихідні умови, вимоги, принципи та визначити актуальні напрями проведення дослідження теоретико-методологічних засад створення нових моделей суб'єкт-об'єктних відносин (імітаційних, оптимізаційних, моделей проблемного поля державно-управлінських завдань тощо).

6. Необхідно запровадити концепцію процесу розробки управлінських рішень у вигляді моделі державного управління у сфері охорони здоров'я з трансформації функцій управління в управлінські дії з їх структуризацією на різних рівнях за основними напрямами (державотворення, розроблення й реалізація державної політики) і формами (нормативно-правовою, організаційно-розпорядчою та програмно-цільовою) державно-управлінської діяльності.

7. У процесі поєднання складових цієї моделі потребують визначення особливості формування державно-управлінських рішень щодо управління системою охорони здоров'я в Україні, відповідно до етапів: цілепокладання, визначення й реалізація функцій держави, побудова структури органів державної влади, що дасть змогу виокремити й розглядати державно-управлінські рішення в контексті реалізації основних складових стратегічного управління.

Література

1. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: учеб. пособ. для вузов / Г.В. Атаманчук. – М. : Академ. проект. Культура, 2006. – 544 с.
2. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–27.
3. Бакуменко В. Моделювання проблемного поля державно-управлінських реформ / В. Бакуменко, С. Кравченко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2 – С. 13–21.
4. Радиш Я. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденція розвитку / Я. Радиш, С. Майборода // Вісник Національної академії державного управління. – 2003. – № 3. – С. 176–184.
5. Серьогін С.М. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С.М. Серьогін ; [за заг. ред. С.М. Серьогіна]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
6. Цвєтков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: монографія / В.В. Цвєтков. – К. : Юрид. думка, 2007. – 336 с.

УДК 316.4

КРИТЕРІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Стойка А.

кандидат наук з державного управління
Донецький державний університет управління

Annotation

Strategical and current objectives of the social policy in Ukraine and the system of methods and forms of public regulation of its formation and implementation are investigated. Constituent parts of the social protection system and state social guarantees are analysed. Instruments of influencing subjects and objects of the social policy are identified.

Анотація

Досліджено стратегічні й поточні цілі соціальної політики в Україні та систему методів і форм державного регулювання процесів її формування та реалізації. Проаналізовано складові системи соціального захисту та державних соціальних гарантій. Визначено інструменти впливу на суб'єкти та об'єкти соціальної політики.

Ключові слова

Соціальна політика, державні соціальні гарантії, критерії формування.

І. Вступ

Соціально-економічний розвиток країн світу, включаючи й Україну, визначається рівнем і якістю життя населення, що відповідає резолюції ООН, згідно з якою, першочерговим завданням будь-якої держави є створення сприятливих умов для того, щоб життя людей було довгим, здоровим і наповненим творчістю. Життя людини є багатогранним соціально-економічним явищем, яке можна охарактеризувати за допомогою двох

понять "рівень" і "якість". Ці поняття є різноплановими, оскільки вони характеризують різні аспекти життя людини. Так, рівень життя населення – це кількісна і якісна характеристика рівня досягнення компонент життя людини, а якість життя – якісна характеристика ієрархії значення задоволення його складових компонентів.

Теоретичні питання щодо критеріїв формування і реалізації соціальної політики з різних точок досліджуються сучасними науковцями. Так, О. Іванова аналізує теоретичні аспекти соціальної політики [1], Н. Лебедєва досліджує цінності культури і розвиток суспільства [2], А. Мельник аналізує державне регулювання економіки [3], В. Мельник визначає фактори довіри і недовіри в суспільстві [4]. Але в умовах сучасної кризи зростає потреба в теоретичних дослідженнях саме критеріїв формування соціальної політики держави.

II. Постановка завдання

Мета статті – теоретичний аналіз основних складових соціально-економічного життя, які мають враховуватися при створенні державних соціальних програм.

III. Результати

За прогнозами Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, впродовж 2010–2025 рр. співвідношення між кількістю осіб пенсійного та працездатного віку збільшиться із сучасних 0,4 до 0,5, а до 2050 р. кількість пенсіонерів сягатиме ¾ кількості населення працездатного віку. Співвідношення між кількістю пенсіонерів і дітей, яке зараз становить 1,6, до початку 2030 р. зросте до двох, а наприкінці прогнозованого періоду сягатиме 2,35. Частка осіб, що старша за працездатний вік, у загальній кількості населення впродовж 2010–2050 рр. збільшиться з 24 до 36%. Невпинне старіння населення вимагає реформування пенсійних систем, оскільки зростає співвідношення між кількістю одержувачів пенсій та платників внесків. Особливої актуальності набуває подовження тривалості трудового періоду та зростання рівня зайнятості людей старшого віку, у тому числі шляхом підвищення пенсійного віку. Сьогодні в більшості країн ЄС встановлено однаковий пенсійний вік для жінок і чоловіків, як правило, 62–65 років. Питання подальшого підвищення пенсійного віку активно обговорюється в багатьох країнах, зокрема у Німеччині вже прийнято рішення про запровадження 67-річного порогу [5, с. 74].

Для подолання соціальної кризи необхідне розроблення єдиної і цілісної соціальної стратегії, зрозумілої населенню, розрахованої на його підтримку, здатної відновити довіру до влади. Соціальна політика за своєю суттю повинна бути довгостроковою, орієнтованою на тривалу перспективу. Тому початковим пунктом її розробки має стати вибір перспективної моделі соціально-економічного устрою суспільства.

Для реалізації соціальної політики використовуються такі методи державного регулювання:

– правове регулювання, що застосовується на всіх рівнях державної влади через правові акти і нормативні документи, дія яких поширюється на підприємства всіх форм власності;
– фінансово-кредитне регулювання з використанням важелів управління фінансовими потоками. Основна форма реалізації цього методу – виділення в державному бюджеті статей, за рахунок яких фінансуються бюджетні галузі соціальної сфери. Іншою формою фінансового регулювання є створення позабюджетних соціальних фондів: пенсійного, соціального страхування, обов'язкового медичного страхування, зайнятості населення, за рахунок яких фінансуються відповідні галузі соціальної сфери;
– приватизація – передача підприємств соціальної сфери у приватну власність, як правило, обмежена. Витрати на утримання таких підприємств при оплаті праці працівників здійснює;
– цільові програми з нагальних соціальних проблем. Ці програми також фінансуються з державного бюджету;
– соціальні стандарти, розробка форм і обсягів соціальних послуг, безоплатне надання яких гарантується Конституцією.

Державне регулювання у сфері соціальної політики здійснюється як адміністративними, так і економічними методами. Одним з основних методів є законодавче регулювання. У законодавчих актах закладені основи функціонування всієї соціальної сфери, закріплені основні напрями розвитку, визначені соціальні стандарти, умови і права на отримання соціальної допомоги різними соціальними групами тощо. Як інструменти виступають також державні замовлення в галузі охорони здоров'я, науки, культури, мистецтва, тарифна система оплати праці.

Соціально-економічні програми належать до вищих форм державного регулювання. Також розробляються цільові державні програми працевлаштування населення, стимулювання зростання зайнятості, створення робочих місць у держсекторі, допомоги інвалідам, посилення правової захищеності. Держава впливає на стан ринку робочої сили, професійне перенавчання і перекваліфікацію, займається розвитком системи страхування від безробіття, встановлює межі в оплаті праці, регулює коливання цін на товари і послуги, що мають життєво важливий характер, наприклад, житлово-комунального господарства, паливно-

енергетичного і транспортного комплексу, а також виділяє на розвиток соціальної сфери асигнування з бюджету: дотації, субвенції, субсидії.

Інструментами проведення соціальної політики є соціальні гарантії, стандарти, споживчі бюджети, мінімальний розмір оплати праці та інші порогові соціальні обмежувачі. Соціальні гарантії забезпечуються на законодавчій основі, що фіксує обов'язки і відповідальність як держави перед громадянами, так і громадян перед державою.

Значні грошові ресурси концентруються в таких позабюджетних соціальних фондах: пенсійному, зайнятості, соціального страхування, медичного страхування. Бюджет цих фондів становить майже 40% від витрат державного бюджету.

Соціальні стандарти є засобом забезпечення прав громадян у галузі соціальних гарантій, передбачених Конституцією. Вони необхідні також для визначення фінансових нормативів. Державні мінімальні соціальні стандарти розробляються на єдиній правовій базі та загальних методичних принципах.

Мінімальний споживчий бюджет – основа для планування підтримки малозабезпечених верств населення в період економічної кризи – використовується також для розрахунку мінімальної оплати праці, пенсій. У варіанті підвищеного стандарту він забезпечує нормальне відтворювання робочої сили, а у варіанті зниженого стандарту стає показником прожиткового (фізіологічного) мінімуму.

Прожитковий мінімум є мінімальним доходом, одним із найважливіших інструментів соціальної політики. За його допомогою оцінюється рівень життя населення, регулюються прибутки, він враховується при соціальних виплатах. Прожитковий мінімум – вартісна оцінка мінімального науково обґрунтованого набору продуктів споживання, непродовольчих товарів і послуг, що необхідні для збереження здоров'я і підтримки життєдіяльності людини за умов певного рівня розвитку економіки. До нього включаються витрати на продукти харчування з розрахунку мінімальних розмірів споживання, на непродовольчі товари і послуги, а також податки й обов'язкові платежі.

Вартість споживчого кошика – прожитковий мінімум, нижня межа вартості життя, показник мінімального рівня і структури споживання матеріальних благ і послуг. Для працюючих вона забезпечує збереження працездатності, а для непрацюючих – підтримку життєздатності.

Мінімальний розмір оплати праці – нижня її межа, що встановлюється (теоретично) за найменш кваліфіковану працю. Його величина є точкою розрахунку для всіх інших ставок заробітної плати.

Мінімальний розмір пенсії (допомоги і стипендії), відповідно, являє собою її нижню межу, що встановлюється відповідними нормативними актами та розраховується на підставі рівня мінімальної заробітної плати, що склався, і прожиткового мінімуму.

Державою також визначено законодавчий обсяг гарантованих соціальних послуг, що надаються на безкоштовній і пільговій основі. Розробляються порогові значення показників у науці, освіті, культурі, охороні здоров'я; вони беруться за основу під час обчислення обсягів фінансування цих галузей.

Згідно з Декларацією прав і свобод людини і громадянина, пенсії, допомоги та інші види соціальної допомоги повинні забезпечувати рівень життя, не нижчий за встановлений законом прожитковий мінімум. Поки що це зобов'язання не виконується. Мінімальний розмір заробітної плати має в основному, фіскальний характер і не забезпечує прожиткового мінімуму.

Стабілізація соціально-економічної ситуації в країні, пом'якшення відмінностей у рівнях прибутків і рівні життя різних груп, підтримка галузей, що забезпечують соціальні послуги, у цих основних напрямах регіональної соціальної політики здійснюється з урахуванням об'єктивних особливостей кожного регіону. Щоб забезпечити соціальні гарантії, рівень якості умов життя населення незалежно від місця проживання, вживаються заходи для вирівнювання міжрегіональних відмінностей у прибутках, рівні зайнятості, соціальній інфраструктурі, транспортній мережі, забезпечення на всій території країни державних диференційованих стандартів за умов централізованої бюджетної фінансової підтримки. Насамперед, заходи в межах регіональної соціальної політики спрямовані на життєзабезпечення зон і регіонів з особливо складними умовами господарювання, підтримку районів екологічного лиха, стихійних і техногенних катастроф, зон зі складними демографічними і міграційними проблемами, на розвиток відсталих регіонів.

Основний інструмент регіональної соціальної політики – бюджетне збалансування. Реальні потреби регіонів у бюджетних ресурсах оцінюються на основі соціальних стандартів і фінансових нормативів. Форми надання допомоги регіонам на соціальні цілі мають вигляд цільових трансфертів, дотацій, інвестиційних субвенцій (на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист населення та ін.). При цьому регіони групуються з урахуванням економічного потенціалу, географічного розташування, природних умов.

Соціальна політика повинна містити стратегічні настанови, спрямовані на досягнення масштабних цілей.

Стратегічні цілі соціальної політики визначаються комплексом умов перехідної економіки. Соціально-трудова сфера (за умови обмеження фінансових ресурсів і зміни функцій держави) потребує чіткого поетапного розмежування завдань, уточнення пріоритетів з подальшим ранжиру-

ванням заходів щодо соціального захисту населення – виокремлення довготривалих, середньострокових і екстрених (невідкладних) заходів.

У довготривалій перспективі – це наближення рівня та якості життя населення до стандартів постіндустріального суспільства, досягнутих на основі науково-технічної революції; у середньостроковому періоді – досягнення докризового рівня і якості життя, властивого стандартам споживання; на теперешній момент – забезпечення умов для соціального і фізичного виживання людей, запобігання соціальному вибуху.

Досягнення довготривалої стратегічної мети пов'язано з формуванням середнього класу, забезпеченням високих життєвих стандартів, високого рівня якості життя. Але для цього необхідно визначити співвідношення цих понять, ключових для вироблення соціальної стратегії.

Цілі соціальної політики перехідного періоду можна розподілити на стратегічні і поточні.

Цілі стратегічного характеру:

– наповнення реформ соціальним змістом;
– розвиток демократії, забезпечення прав і свобод, формування громадянського суспільства;
– активізація соціальної ролі держави, відпрацювання механізму взаємодії держави і суспільства в соціальній сфері;
– забезпечення гідних і безпечних умов життя та праці, зростання добробуту громадян;
– створення кожній людині можливостей реалізувати її здібності, одержувати дохід відповідно до результатів праці, компетентності, таланту;
– стимулювання мотивації до трудової та підприємницької діяльності, становлення середнього класу;
– забезпечення відтворення населення, оптимізація ситуації на ринку праці;
– гармонізація відносин між різними соціальними групами, формування почуття соціальної солідарності;
– формування ефективної системи соціального захисту населення;
– реформування пенсійної системи;
– розвиток соціальної інфраструктури, створення умов для виховання, освіти, духовного розвитку дітей, молоді;
– зміцнення сім'ї, підвищення її ролі в суспільстві.

Цілі поточного характеру:

– погашення заборгованості із заробітної плати та соціальних виплат;
– забезпечення прожиткового мінімуму;
– боротьба з бідністю, надання адресної допомоги;
– захист громадян від інфляції за допомогою своєчасної індексації доходів;
– обмеження безробіття та стимулювання зайнятості населення;
– створення екологічно та соціально безпечних умов життя;
– запобігання соціальній деградації тощо.

Соціальна політика держави здійснюється на різних рівнях певними суб'єктами соціальної політики (рис. 1).

У свою чергу, об'єкти соціальної політики наведені на рис. 2.

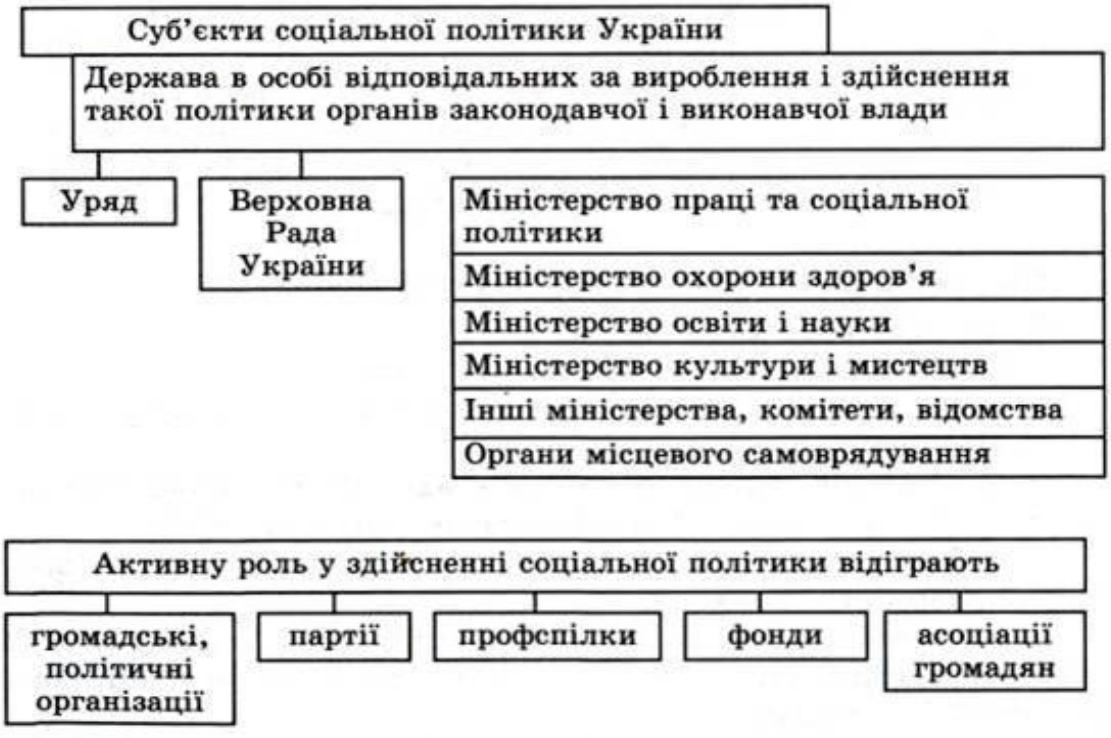

Рис. 1. Суб'єкти соціальної політики України

Рис. 2. Об'єкти соціальної політики

Методи здійснення соціальної політики, або інструменти впливу держави на розвиток соціальної сфери можна охарактеризувати таким чином:

– правове забезпечення соціального захисту населення, прийняття відповідних законодавчих та нормативних актів;
– прямі державні витрати бюджетів різних рівнів на фінансування соціальної сфери (розвиток освіти, науки, медичне обслуговування, охорона навколишнього середовища тощо);
– соціальні трансферти у вигляді різноманітних соціальних субсидій;
– упровадження ефективної прогресивної системи оподаткування індивідуальних грошових доходів населення;
– прогнозування стану загальнонаціональних і регіональних ринків праці; створення мережі центрів служб зайнятості й бірж праці;
– встановлення соціальних та екологічних нормативів і стандартів; контроль за їх дотриманням;
– державні програми з вирішення конкретних соціальних проблем (боротьба з бідністю, освітні, медичні, екологічні тощо);
– державний вплив на ціни та ціноутворення;
– обов'язкове соціальне страхування в різних формах;
– пенсійне забезпечення;
– розвиток державного сектора економіки та виробництво суспільних товарів і послуг;
– підготовка та перепідготовка кадрів;
– організація оплачуваних громадських робіт;
– соціальне партнерство;
– державні соціальні стандарти – встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами соціальні норми і нормативи або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій;
– державні соціальні гарантії – встановлені законами та іншими нормативно-правовими актами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, які забезпечують рівень життя, не нижчий за прожитковий мінімум;
– прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості;
– соціальні норми і нормативи – показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами.

Ринкова трансформація економіки України неможлива без створення надійної соціальної бази її здійснення.

Соціальна база ринкового реформування – соціальні верстви і групи, зацікавлені в проведенні реформ, які сприяють їх реалізації шляхом трудової і політичної активності.

У широкому розумінні опорою реформування є середній клас. Його ключовими характеристиками є: особиста свобода, самостійна економічна діяльність, наявність власності, рівень доходів, професія, спосіб і якість життя, роль у суспільстві.

Система соціального захисту в Україні включає пенсії, допомогу у зв'язку з безробіттям, систему короткотермінових грошових допомог у зв'язку з хворобою, з народження дитини. Універсальні системи містять: програму допомоги сім'ям з дітьми; державні програми дотацій і житлових субсидій; допомогу на поховання; державну систему охорони здоров'я; державну систему освіти; соціальний захист осіб, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС.

Державну соціальну допомогу, що надається в Україні, можна поділити відповідно до критеріїв відбору отримувачів: соціальна допомога, яка надається з урахуванням потреб, але без урахування майнового стану

або доходу; адресна соціальна допомога, яка надається з урахуванням доходу або майнового стану [1, с. 65].

В Україні у 2000 р. було прийнято Закон "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", у якому зазначено, що основні державні соціальні гарантії встановлюються з метою забезпечення конституційного права громадян на достатній життєвий рівень.

Державні соціальні гарантії – встановлені законами мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розміри інших видів соціальних виплат, що встановлені законодавчо і забезпечують рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму [6].

Основні соціальні гарантії в Україні [3, с. 122–124]: мінімальний розмір заробітної плати; мінімальний розмір пенсій за віком; мінімальний розмір заробітної плати робітників різної кваліфікації в установах та організаціях, що фінансуються з бюджетів усіх рівнів; стипендії учням професійно-технічних та вищих навчальних закладів; індексація доходів населення з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян та купівельної спроможності їх доходів під час зростання цін; забезпечення пільгових умов задоволення потреб у товарах і послугах окремим категоріям громадян, які потребують соціальної підтримки.

Згідно з розрахунками Ради з вивчення продуктивних сил Національної академії наук, право на пільги відповідно до законодавства мають: за соціальним статусом – 31% населення, за професійною ознакою – 13,8% економічно активного населення. Загальний обсяг пільг потребує щороку понад 30 млрд грн [7].

Поняття "якість життя" є синтетичним, збірним, значно ширшим, ніж поняття "рівень життя", що визначається в основному рівнем споживання матеріальних благ і послуг, а також доходів населення. До якості життя належить цілий спектр явищ: масштаби і характер зайнятості, умови праці, рівень освіти, забезпеченість житлом і його благоустрій, система соціального забезпечення, екологічні умови життя. З показниками якості життя тісно пов'язані параметри якості самого населення, становище генофонду, які включають не тільки фізіологічні, а й соціально-етичні характеристики (мотивація до високопродуктивної праці, здобуття освіти тощо). Чітка класифікація структурних елементів, що характеризують якість і рівень життя, – це початковий пункт вироблення науково обґрунтованої соціальної стратегії і політики, складовою якого повинна бути спеціальна програма подолання різкого зниження якості життя громадян.

Сьогодні визнано, що цілями соціальної політики (соціальними пріоритетами) є: поліпшення матеріального становища й умов життя громадян; забезпечення зайнятості населення, підвищення якості і конкурентоспроможності робочої сили; гарантії конституційних прав громадян у сфері праці, соціального захисту, охорони здоров'я, культури, забезпечення житлом; переорієнтація соціальної політики на сім'ю, забезпечення прав і соціальних гарантій, що надаються сім'ї, жінкам, дітям і молоді; нормалізація і поліпшення демографічної ситуації, зниження смертності населення, особливо дитячої та громадян працездатного віку; поліпшення соціальної інфраструктури [8].

Мету соціальної політики потрібно реалізовувати поетапно: серед першочергових цілей виокремлюють ліквідацію і запобігання надалі заборгованості з виплати заробітної плати, пенсій і соціальної допомоги; формування системи державних мінімальних соціальних стандартів (соціальних нормативів); законодавче закріплення порядку визначення й використання показника величини прожиткового мінімуму, уточнення методики його розрахунку; уведення податкового кодексу. Передбачається також підвищення мінімальних державних гарантій заробітної плати і трудових пенсій до рівня прожиткового мінімуму певних груп населення; перегляд системи та бази оподаткування грошових прибутків з метою їх справедливішого розподілу; створення повноцінної системи захисту трудових прав громадян; початок широкомасштабної пенсійної реформи й реформування системи соціального страхування й житлово-комунального господарства.

У майбутньому – на основі структурної перебудови, стійкого економічного зростання, збільшення інвестицій у реальне виробництво – економіка більше орієнтуватиметься на ефективне задоволення потреб громадян, створюватимуться передумови для стійкого соціального розвитку, поліпшення матеріального становища населення і всього комплексу соціальних показників, що характеризують якість життя.

Сучасний етап соціального комплексу характеризується як критичний. Спроба реформування сфери фінансування житлово-комунального господарства, платності в освіті, охороні здоров'я, культурі відбувається без адекватного реформування структури оплати праці, належного підвищення пенсійного забезпечення тощо. Об'єктивно необхідне розширення участі населення в покритті витрат на соціальні блага, проте відсутня потрібна для цього матеріальна база, до того ж населення морально непідготовлене.

Рівень сучасного розвитку соціального комплексу країни характеризує індекс людського розвитку, який був уведений ЮНЕСКО для порівняння країн, різних за суспільним устроєм. Він розраховується на базі трьох основних показників: 1) рівня життя, що ви-

мірюється прибутком на душу населення, з урахуванням внутрішніх цін на товари і послуги; 2) середньої тривалості життя як комплексного показника здоров'я населення; 3) рівня відтворення населення. У 1970 р. СРСР за індексом людського розвитку перебував на 12-му місці у світі, у 2000 р. Україна опинилася вже на 96-му місці, поступаючись країнам Південно-Східної Азії, Латинської Америки, Польщі, Чехії, Словаччині, державам Балтії. Сьогодні наша країна – у другій сотні держав разом з найбіднішими країнами третього світу.

Державне регулювання відіграє величезну роль у розвитку й підтримці стабільності соціальної сфери в будь-якій країні, що підтверджується світовою практикою. Держава визначальним чином впливає на розвиток сфери соціальних послуг та інфраструктури, на захист найвразливіших категорій населення, на охорону довкілля тощо. У галузі державного регулювання соціальної сфери виокремлюються національний, регіональний і місцевий рівні управління. Однак останнім часом дедалі більше питань соціальної політики передається на регіональний і місцевий рівні, значущість цих рівнів у соціальній сфері постійно зростає.

IV. Висновки

За нелегких економічних умов, що склалися, вживаються заходи, спрямовані на пом'якшення негативних наслідків різкого падіння рівня життя, на часткову компенсацію втрат найбіднішим групам населення. Створюються механізми захисту прибутків працівників бюджетної сфери, соціальної підтримки сімей з дітьми, ветеранів, інвалідів, громадян, що втратили роботу. Певною мірою вдається зберегти загальнодоступність охорони здоров'я і культурного обслуговування населення. Водночас індексація заробітної плати, насамперед у бюджетній сфері, не компенсує втрат; часто пільги, соціальні допомоги виплачуються без урахування матеріального становища сімей і об'єктивного оцінювання можливостей громадян забезпечити власне благополуччя своїми руками, у результаті відбувається розпорошення тих невеликих коштів, які необхідні найбільш не забезпеченим.

Надзвичайно актуальною є проблема фінансування соціального комплексу. Спроба розширення меж платності, прискорення впровадження обов'язкового медичного страхування не вирішили проблеми дефіциту фінансів. Потрібний розвиток законодавчої бази, раціональна організація управління, реформування на ефективній основі систем соціального комплексу: зайнятості, пенсійного забезпечення, соціального захисту малозабезпечених, таких життєво важливих галузей соціальної інфраструктури, котрі опинилися в екстремальній ситуації, як охорона здоров'я, освіта, житлово-комунальне господарство. Реформи соціальної сфери мають розроблятися на комплексній основі, не тільки враховувати обмежені можливості державного бюджету, а й бути спрямованими на зміцнення матеріального добробуту як основи підвищення податкової бази й перенесення плати за соціальні послуги з держави на самих громадян.

Література

1. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти / О.Л. Іванова. – К. : Академія, 2003. – 107 с.
2. Лебедева Н. Ценности культуры и развитие общества / Н. Лебедева, А. Татарко. – М. : ГУ ВШЭ, 2007. – 527 с.
3. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки / А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 1994. – 358 с.
4. Мельник В.П. Факторы доверия и недоверия в хозяйствовании / В.П. Мельник // Наукові праці ДонНТУ. Серія : Економічна. – Донецьк, ДонНТУ, 2009. – Вип. 37-1. – С. 71–79.
5. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальний захист та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах / Міністерство праці та соціальної політики України. Пенсійний фонд України. – К., 2009. – 75 с.
6. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017 – III [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.
7. Соціальні індикатори рівня життя населення : збірник статей. – К. : Держкомстат України, 2006. – С. 226.
8. Стратегія заміни системи пільг на адресну грошову допомогу населенню : затверджена Постановою Кабінету Міністрів від 02.03.2002 р. № 253 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної ради України. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua.

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 вирішення даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана 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 цьому науковому напрямі.

Література за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами бібліографічних описів).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та засвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (20 грн за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б, КПУ, редакція журналу "Держава та регіони".

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ "Південний"

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у науково-виробничому журналі "Держава та регіони".