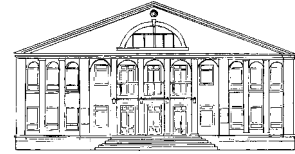


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2012 р., № 3 (39)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **А.О. Монаєнко**,

доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
С.О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В.Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А.О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Дорофійенко, доктор економічних наук, професор
О.В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О.Я. Лазор, доктор наук з державного управління, професор
М.А. Латинін, доктор наук з державного управління, 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. Сergyоїн, 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

Редактори: А.О. Бессараб, А.О. Купіна

Технічне редагування та комп'ютерна верстка:

О.В. Колотова

Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

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

Засновник:

Класичний приватний університет

Свідоцтво Державного комітету
інформаційної політики, телебачення та
радіомовлення України про державну
реєстрацію друкованого засобу
масової інформації

Серія KB № 14175-3146 ПР від 24.04.2008 р.

Видавець:

Класичний приватний університет

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
26 вересня 2012 р., протокол № 1

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 20.08.2012.

Підписано до друку 28.09.2012.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 03-12Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ISSN 1813-3401

© Класичний приватний університет, 2012

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Калашник Н.С.</i> УПРАВЛІННЯ САМООСВІТОЮ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	4
<i>Кармазіна О.О.</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ	8
<i>Маліков В.В., Дегтяр О.А.</i> ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ ГРОМАДЯН	13
<i>Сурай І.Г.</i> ФОРМУВАННЯ Й РОЗВИТОК ЕЛІТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ	18
<i>Таращанська О.Б.</i> УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОБЛІКУ НА РИНКУ КОРПОРАТИВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ	24

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Аксьонов О.В.</i> ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ, ФОРМ І ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ	28
<i>Борисенко О.П.</i> ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	34
<i>Зотова Т.Г.</i> ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ	40
<i>Коваленко Є.О.</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ І РОЗВИТКУ БІЗНЕС-ІНКУБАЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТА ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ	44
<i>Козарь Т.П.</i> ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ	48
<i>Корольчук О.Л.</i> КОМУНІКАЦІЯ – СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я	52
<i>Косенко А.В.</i> ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОЛІПШЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ	56
<i>Кулак О.П.</i> РОЛЬ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У РОЗВИТКУ КРАЇНИ	60
<i>Наконечний Ю.Б.</i> ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СТУДЕНТІВ КАРПАТСЬКОГО ЄВРОРЕГІОНУ: СУЧАСНІ ЗМІНИ, ФАКТОРИ ВПЛИВУ ТА ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ	63
<i>Пахомова О.М.</i> РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФОРМУВАННІ КЛАСТЕРІВ ВИХОВАННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ	70
<i>Перебийнос Ю.В.</i> ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ	75
<i>Пермякова Л.Д.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ	80

<i>Стельмашенко О.О.</i> СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ПИВА	86
<i>Шикеринець В.В.</i> ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАМКОВОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ	92

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>Безземельна Т.О., Заїка О.В., Гавриш О.С.</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНОУТВОРЕННЯ В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА	97
<i>Гарькавий І.Б.</i> КОНЦЕСІЙНІ ЗАСАДИ ЗМІЦНЕННЯ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ СФЕРИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	103
<i>Гвазава Н.Г.</i> МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ	108
<i>Мордвінов О.Г.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ РАЙДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ	114
<i>Покатаєв П.С.</i> РЕСУРСНІ ПЛАТЕЖІ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	118
<i>Толкованов В.В.</i> РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ	123

СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

<i>Волянський П.Б.</i> АНАЛІЗ ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ МОБІЛЬНИХ МЕДИЧНИХ ФОРМУВАНЬ У ПРОЦЕСІ ЛІКВІДАЦІЇ МЕДИКО-САНІТАРНИХ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	129
<i>Мерзляк А.В., Скрябіна Д.С.</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ	134
<i>Овчаренко Р.В.</i> ДОСЛІДЖЕННЯ ДОМІНУЮЧОЇ РОЛІ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ВСТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ.....	143
<i>Сітнікова Н.С.</i> ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ОЛІМПІЙСЬКОГО КОМІТЕТУ ТА ЇХ РОЛЬ У РОЗВИТКУ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ.....	147
<i>Сокур Н.В., Кіров В.І.</i> МЕХАНІЗМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ МОЛОДІ: СТРАТЕГІЧНІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ	153
ДО УВАГИ АВТОРІВ	160

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.378(477)

Н.С. Калашник

кандидат педагогічних наук, докторант
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УПРАВЛІННЯ САМООСВІТОЮ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

У статті визначено структуру процесу управління самоосвітою державних службовців, розкрито зміст структурних елементів та визначено ролі й обов'язки суб'єктів управління самоосвітою кадрів державної служби.

Ключові слова: самоосвіта, управління самоосвітою, державний службовець.

I. Вступ

Професіоналізація державної служби в Україні відбуватиметься лише за умов значного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців усіх рівнів. Це передбачає удосконалення системи професійної підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, а також забезпечення їх постійного професійного розвитку, в тому числі й шляхом самоосвіти, оскільки періодичне курсове навчання у повному обсязі не здатне задовольнити всіх потреб сучасного суспільства. За останні десятиліття теорія і практика управління збагатилися помітними надбаннями, які суттєво змінюють вектори й темпи розвитку всіх форм освіти, в тому числі й самоосвіти.

Питання змісту та управління самоосвітою кадрів державної служби розглядають, здебільшого, у контексті досліджень з професійної мобільності державних службовців (Л. Горюнова, І. Шпекторенко та ін.); проблем управління діяльністю та реалізації керівництва (Н. Ливицька, Н. Поліщук, М. Синявіна, А. Сіницька, О. Стасюк та ін.); питань підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та забезпечення надійного кадрового супроводу проходження державної служби (Д. Дзвінчук, В. Яцуба та ін.); здійснення управління вищою освітою, післядипломною освітою та безперервною освітою (С. Майборода, І. Підласий, Б. Сандер, Е. Шукліна та ін.). Але сучасна кадрова політика у сфері державного управління потребує нових методів роботи з кадрами, які були б не тільки ефективними, а й економічними, що робить надзвичайно актуальним питання управління самоосвітою державних службовців.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення структури та розкриття змісту складових процесу управління самоосвітою кадрів державної служби. Виходячи з цього, необхідно вирішити такі завдання: визначити структуру процесу управління самоосвітою державних службовців; розкрити зміст структурних елементів управління самоосвітою кадрів державної служби; визначити ролі та обов'язки суб'єктів управління самоосвітою.

III. Результати

Сьогодні в оптимізації підготовки державних службовців ми можемо спиратися не тільки на теорію управління навчальним закладом взагалі та закладом післядипломної освіти, а й на теоретичну і технологічну базу управління окремими освітніми процесами, такими, зокрема, як зорієнтоване евристичне навчання, модульне навчання, самоосвіта. Увага до нових пріоритетів управління, що виявляється у висуванні на перший план розвитку особистості, її творчих здібностей, у свою чергу, потребує і від управління постійного уточнення структурної перебудови засобів здійснення самоосвітньої діяльності.

Тільки коректний вибір того чи іншого пріоритету сприяє оптимальному вирішенню поставлених завдань, головне з яких – розвиток певних рис особистості залежно від визначених компетенцій, необхідних для успішного виконання державним службовцем професійних обов'язків. Допущені помилки у виборі пріоритетного суб'єкта управління неодмінно гальмують процес. Саме завдяки зростанню ідей філософської синергетики у процесі навчання вдалося знайти не тільки педагогічне, а й філософське обґрунтування об'єктивної необхідності збільшення обсягу самостійної роботи особистості, особливо її творчої частини: праця – великою мірою мотивуюча й саморегуляторна система, в цьому полягає її провідна специфіка в розвитку і самореалізації особистості, але

такою вона стає поступово, на шляху набуття практично-творчого досвіду, самостійного й за допомогою спрямовуючого суб'єкта (викладач, експерт, керівник, наставник), подолання хаосу невизначеності, суперечностей і помилок, з одного боку, а з іншого – нарощування навчального успіху у вигляді все більш досконалих продуктів власної евристичної і креативної діяльності з їх внутрішньою та зовнішньою оцінкою й корекцією. Підсумовуючи, зазначимо, що проблема теорії та методології організації самоосвіти державних службовців перебуває в Україні сьогодні на стадії усвідомлення останньої як об'єкта державного управління, створення й розвитку її засад, визначення закономірностей розробки базових підходів, концепцій, ідей, принципів тощо.

Управлінські відносини як система сталих вертикальних і горизонтальних зв'язків суб'єктно-об'єктного та структурно-функціонального характеру, що здійснюються в процесі виконання управлінсько-службової діяльності [2; 3], пронизують усю систему здійснення державної служби та стосуються кожного службовця окремо. У встановленні управлінських відносин щодо самоосвіти необхідно забезпечити організаційні заходи у системі “підлеглий – керівник” та рівність можливостей серед працівників одного щабля.

З іншого боку, для того, щоб вимагати від працівників чогось, необхідно надати їм усе необхідне для успішного здійснення певної діяльності. Тобто для успішного здійснення самоосвіти необхідно надати працівникам методику її здійснення, матеріал або напрям, за яким його треба шукати. Зрозуміло, що більшість напрямів самоосвіти підказує безпосередньо професійна діяльність державного службовця, але це стосується виключно вузькопрофесійних питань. Проте є необхідні для кожного державного службовця питання із загальної теорії та історії державної служби, політичного життя країни, поширення цікавого та корисного досвіду професійної діяльності тощо, де зорієнтуватися непідготовленому у методичному сенсі працівнику дуже важко, а інколи взяти матеріал нема де, або немає технічних заходів.

Також для здійснення управлінських відносин у сфері самоосвіти необхідно створити нормативну базу, яка б регламентувала питання її організації, процесу здійснення, мінімального обсягу, контролю (хто його здійснює, за якою процедурою, за якими критеріями), відповідальність за невиконання.

Розглядаючи різноманітні класифікації концептуально-аналітичних підходів до державного управління, в тому числі й підсистемою вищої освіти, американський учений Б. Сандер зводить усі моделі управління освітою до однієї багатовимірної моделі управління. Він виділяє в ній чотири аспекти: економічний, політичний, культурний і педагогічний, кожному з яких відповідає один із критеріїв управлінської діяльності: економічна ефективність, гнучкість, релевантність, педагогічна ефективність [1, с. 55–

56]. Зазначимо, що всі чотири критерії є дієвими і для самоосвіти.

На нашу думку, управління самоосвітою кадрів державної служби можна визначити через функції системи управління освітою як такою, але враховуючи специфіку самоосвітньої діяльності:

- розподіл видів самоосвітньої діяльності;
- розробка організаційних структур для здійснення самоосвіти;
- визначення ролі та обов'язків суб'єктів управління самоосвітою;
- розподіл ресурсів та контроль за їх використанням;
- уточнення структурної перебудови засобів здійснення самоосвітньої діяльності.

Розглядаючи управління самоосвітою державних службовців як управління певним соціальним процесом, зазначимо, що в контексті діяльнісного підходу та залежно від умов і мети професійної діяльності можна виділити такі види професійної самоосвіти державних службовців:

- прогностична – орієнтована на прогнозований результат веде до майбутнього розвитку системи відносин і характеру знання в професійній сфері діяльності;
- адаптивна – ґрунтується на інструментальних потребах у пристосуванні до певних соціальних умов, які склалися в конкретний період, або має забезпечувальний характер щодо вирішення конкретних професійних завдань, цей вид самоосвіти може бути спрямованим на вирішення вузькопрофільних питань;
- самореалізаційна – основна її мета – саморозвиток службовця, розширення горизонтів знань, які безпосередньо можуть бути не пов'язані з виконанням функцій за посадою, наприклад, з питань загальної теорії управління, менеджерських технологій, міжнародного досвіду, методик освіти та самоосвіти тощо, але сприяють самореалізації особистості як професіонала;
- конструктивістська – як форма самоконструювання суб'єкта самоосвіти, за допомогою самоосвіти людина конструює в собі певні професійно значущі якості. За основу взято класифікацію Е. Шукліної [4, с. 66]. Саме вид самоосвітньої діяльності й буде визначати організаційні структури, необхідні ресурси, обов'язки і ролі суб'єктів самоосвіти та засоби здійснення управління самоосвітою.

Організаційна структура здійснення управління самоосвітою державних службовців складається з таких етапів:

1-й етап – діагностичний, який передбачає певне налаштування на самостійну роботу, виявлення прогалин у системі знань суб'єкта чи необхідності їх оновлення, аналіз ускладнень, що можуть виникнути під час самоосвіти, постановку проблеми, вивчення літератури з вибраної проблеми, планування і прогнозування результатів. На цьому етапі можуть допомо-

гти анкети, пробні тести, контрольні питання, надання алгоритму самооцінювання, а також зразків планування етапів роботи над темою самоосвіти;

2-й етап – практичний, під час якого відбувається нагромадження фактів, їх відбір і аналіз, перевірка нових методів роботи, постановка експериментів, виконання практичних завдань тощо. Практична робота продовжує супроводжуватися опрацюванням інформаційних джерел. На цьому етапі допомога можлива шляхом надання необхідних ресурсів (інформаційних, технічних, організаційних, часових, інституційних тощо), скординування напрямів пошуку, оволодіння методами роботи (навчання їх);

3-й етап – узагальнювальний. Відбувається підбиття підсумків, переконання в тому, що поставлену проблему вирішено в тому чи іншому обсязі, кореляція цього обсягу з очікуваним результатом та вимогами конкретної ситуації, у разі необхідності – оформлення результатів за темою, презентація матеріалів. На цьому етапі необхідно оцінити результати самоосвітньої діяльності, схвалити сам факт того, що людина нею займається, в разі невідповідності результатів самоосвіти питомим вимогам виявити труднощі, через які це стало можливим, та скординувати діяльність у правильне русло;

4-й етап – упроваджувальний, на якому співробітник у процесі подальшої роботи використовує власний досвід, а також займається його поширенням. На цьому етапі можливе тільки моральне та соціальне схвалення самоосвіти, стимулювання до подальшої самоосвітньої діяльності.

Кожен з етапів технології організації самоосвіти передбачає власні завдання, ресурси та роль суб'єктів самоосвіти. Як уже зазначалося, самоосвіта є максимально індивідуалізованою формою освіти, але, все ж таки, кожен з етапів технології організації самоосвіти може бути зорієнтований і на професійну групу, навіть якщо робота в групі є неусвідомленою (наприклад, порівняно з обізнаністю іншого для виявлення власних прогалин у знаннях, упровадження зрізів знань професійного колективу з якоїсь теми, професійна дискусія як форма самоосвіти тощо). Особливо це стосується діагностичного й узагальнювального етапів.

Організаційні структури зумовлюють форми і методи управління самоосвітою. Серед форм і методів, застосовуваних у менеджменті, ми виокремили ті, що можуть здійснюватись у державній службі, а саме:

- систематичне пояснення ролі самоосвітньої роботи, організація виступів з питань обміну досвідом самоосвіти;
- індивідуальні бесіди представників адміністрації (керівники різних рівнів) зі співробітниками про основні напрями самоосвіти;
- спільне обговорення керівниками закладів та керівниками самоосвітньої діяльності методів вивчення важливих тем для само-

освіти та програм здійснення самоосвітньої діяльності;

- розробка окремих рекомендацій з метою підвищення педагогічної ефективності самоосвітньої діяльності;
- надання допомоги співробітникам в узагальненні свого досвіду, підготовці доповідей з нагальних проблем;
- стимулювання найбільш підготовлених співробітників до науково-дослідної роботи, висвітлення позитивного прикладу таких працівників;
- стимулювання самоосвітньої діяльності шляхом заохочення найкращих працівників, формування в колективі ідеї престижності самоосвіти;
- забезпечення систематичності самоосвіти (ця діяльність повинна бути невід'ємною частиною професійного життя, всі заходи – постановка завдань, наведення прикладів, заохочення найкращих, мотивація, організаційні заходи тощо – мають проводитись постійно);
- організовувати та стимулювати формування звички до самоосвіти;
- особистий приклад керівників усіх рівнів;
- забезпечення інформаційного ресурсу для самоосвіти (комплектування та поповнення бібліотечного фонду літературою з питань самоосвіти та самовдосконалення, новинками фахової літератури, доступ до мережі Інтернет тощо);
- проведення тренінгів, дебатів, циклів лекцій, групових та індивідуальних консультацій, семінарів, але в такій формі, щоб вони діагностували знання з теми заходу та стимулювали подальшу самоосвіту;
- систематичне підбиття підсумків самоосвітньої роботи (співбесіди, звіти на нарадах і засіданнях), визначення завдань і змісту самоосвіти на новий навчальний термін, аналіз якісних підсумків самоосвітнього процесу.

Кожний співробітник, ураховуючи внутрішні та зовнішні мотиви, запиту, які висуває сучасне суспільство, вплив морально-психологічного клімату, що склався в колективі, і вимоги адміністрації організації, визначає свою траєкторію самоосвіти і саморозвитку.

Отже, ми впритул підішли до питання *визначення ролі та обов'язків суб'єктів управління самоосвітою*. Зазначимо, що в контексті професійної самоосвіти кадрів державної служби одна людина часто виступає в обох цих ролях – тобто є суб'єктом управління власної самоосвіти, а також суб'єктом управління самоосвітою для інших.

Управлінцям необхідно так організовувати роботу, щоб самоосвіта стала потребою працівників. Слід створити в колективі умови, за яких у працівників формується відповідальне ставлення до свого професійного зростання і занять самоосвітою. Це можливо, коли вони знають, що від них обов'язково будуть вимагати результат. Правило персональної відпові-

дальності робить сам процес самоосвіти якісним і результативним. У разі, коли службовець є суб'єктом управління самоосвітою для себе самого, мова буде йти про високий рівень самодисципліни та самоконтролю.

Система методичних заходів повинна бути підпорядкована головній меті – стимулюванню працівника у професійному самовдосконаленні. Можна об'єднати декількох співробітників у роботі над темою. Керівник є стратегом розвитку підпорядкованого підрозділу (структурної одиниці). Він створює цілий комплекс умов для професійного зростання кожного, перша з яких – поступове входження і привчання колективу до систематичної роботи у сфері самоосвіти. Щоб правильно управляти самостійною діяльністю, фахівці з освітнього менеджменту (О. Кочетов, І. Підласий, В. Симонов, Д. Чернишевський та ін.) виокремили й обґрунтували основні складові такого управління. Ними є: планування, мотивація, організація пізнавальної самостійної діяльності, діагностика й оцінювання, прогнозування на основі одержаних й оцінених результатів подальших дій.

Розподіл ресурсів та контроль за їх використанням. На перший погляд, розподіл ресурсів та контроль за їх використанням має забезпечувальний характер і не є головним у процесі самоосвіти. Проте ця складова є рівнозначною з іншими складовими управління самоосвітою, і часто наявністю та станом саме ресурсного забезпечення визначається ставлення до самоосвіти. Тим більше, що мова йде не тільки про матеріальне або технічне забезпечення. В управлінні самоосвітою кадрів державної служби можна виділити такі види ресурсів: людський, адміністративно-організаційний, соціальний, інформаційний, матеріальний.

Зрозуміло, що процес розвитку особистості є безперервним і триває все життя. Самоосвіта, як невід'ємна складова особистісного та професійного розвитку державного службовця, є також безперервним процесом. Крім того, невинний та стрімкий розвиток суспільства, безперервне виникнення нових питань для вирішення тощо передбачає постійне оновлення

державним службовцем своїх професійних знань та умінь. Саме тому напрацювання загальних принципів методології, пошук нових методів, технологій, засобів, пошук шляхів їх успішного впровадження в повсякденну діяльність працівників – *постійне оновлення та уточнення структурної перебудови засобів здійснення самоосвітньої діяльності* – є об'єктом уваги менеджменту, а у разі управління самоосвітою кадрів державної служби – державного управління.

IV. Висновки

Управління самоосвітою кадрів державної служби, як соціальний процес, здійснюється за загальними закономірностями функціонування систем управління та складається з розподілу видів самоосвітньої діяльності, розробки організаційних структур для здійснення самоосвіти; визначення ролі та обов'язків суб'єктів управління самоосвітою, розподілу ресурсів та контролю за їх використанням, уточнення структурної перебудови засобів здійснення самоосвітньої діяльності. Перспективними напрямками подальшого дослідження є детальне вивчення та розробка кожного зі складових процесу управління кадрів державної служби, їх постійне оновлення та уточнення.

Список використаної літератури

1. Майборода С.В. Державне управління вищою освітою в Україні: структура, функції, тенденції розвитку (1917–1959) [Текст]: дис. на здобуття наукового ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 “Теорія та історія держ. упр.” / С.В. Майборода; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2002. – 411 с.
2. Лазар О.Д. Державна служба в Україні: навч. посіб. / О.Д. Лазар, О.Я. Лазар. – К.: Дакор, 2005. – 472 с.
3. Шпекторенко І.В. Професійна мобільність державного службовця: монографія / І.В. Шпекторенко. – Д.: Моноліт, 2009. – 242 с.
4. Шуклина Е.А. К новой парадигме образования XXI века: от образования к самообразованию / Е.А. Шуклина // Социология образования. – 2004. – № 3 (26). – С. 63–67.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2012.

Калашник Н.С. Управление самообразованием кадров государственной службы

В статье определяется структура процесса управления самообразованием государственных служащих, раскрыто содержание структурных элементов, определены роли и обязанности субъектов управления самообразованием кадров государственной службы.

Ключевые слова: самообразование, управление самообразованием, государственный служащий.

Kalashnyk N. The management of selfeducation of the state administration personnel

In the article we define the structure of state official's selfeducation management process, open the content of structure elements, roles and duties of the state administration personnel selfeducation management subjects.

Key words: selfeducation, selfeducation management, state official.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Статтю присвячено науково-теоретичному обґрунтуванню засад взаємодії органів публічного управління з громадськістю.

Ключові слова: публічне управління, громадськість, участь громадськості, взаємодія, демократія, громадянське суспільство.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку Української держави та суспільства актуальними є поглиблення демократичних перетворень, формування інститутів розвинутого громадянського суспільства, безумовне забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, реалізація верховенства права в усіх сферах суспільного життя, всебічна оптимізація і демократизація політичної організації суспільства, забезпечення більш активної участі громадян у публічному управлінні через різні форми суспільно-політичного самовираження.

Водночас становлення публічного управління як діяльності, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя [1], відбувається в Україні надто повільно та має суперечливий характер. Це зумовлює наявність суспільного запиту на дослідження проблем взаємодії органів публічного управління з громадськістю в контексті самоорганізаційних процесів, що, хоча і повільно, проте невпинно розгортаються в суспільстві.

Окреслена проблематика має міждисциплінарний характер – відповідні наукові розвідки здійснюють представники науки державного управління, політології, соціології, права.

Характерно, що фахівці в галузі державного управління все частіше роблять наголос саме на публічному управлінні. Зокрема, М. Білинська зазначає: "Характеризуючи феномен держави на сучасному етапі, доцільно констатувати зміну сутності держави із виокремленням її позитивної ролі (розвиток соціально-спрямованої держави) і прагненням до створення держави соціальної демократії з якісно новими за змістом суспільними відносинами" [2, с. 26]. Автор виокремлює публічне управління як один із типів суспільних відносин у публічному адмініструванні, цілком обґрунтовано наголошуючи,

що останнє являє собою конкретно-історичну систему суспільних відносин між публічною адміністрацією та населенням стосовно справедливого розподілу прав і обов'язків між державою і людиною та забезпечення їх дотримання.

Щодо змісту публічного управління як соціальної функції, то він, на думку В. Баштанника, виявляється в організуючій діяльності, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю [3, с. 27]. Науковець на підставі аналізу європейського досвіду організації публічного управління вводить поняття "інтегровані системи публічного управління" (далі – ІСПУ), зазначаючи при цьому, що характер, структура, форми та особливості взаємовідносин в ІСПУ реально відображають цілі суб'єктів суспільної взаємодії, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність та наступність державно-політичного курсу.

Стосовно зарубіжного досвіду, І. Грицяк вважає: "Перспективні напрями реформування публічного управління в Україні мають ґрунтуватися на доробках європейського управління. З числа доробків прийнятними мають бути передусім принципи європейського управління, а вже потім, за необхідності, – узагальнені чи конкретні моделі управління" [1]. Така позиція видається цілком доречною з огляду на наявність певних особливостей, власного досвіду управління та успадкованих проблем у країнах колишнього Радянського Союзу й соціалістичного табору.

Один із сучасних дослідників публічного управління Г. Букерт доводить, що "публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством" [4]. Погоджуються із зарубіжними вченими вітчизняні науковці, акцентуючи увагу на тому, що "публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій" [5, с. 73].

Водночас думки фахівців щодо оцінки сучасного рівня розвитку публічно-управлінських процесів на вітчизняних теренах дещо різняться-

ся. Так, одні говорять про “підтвердження транспарентності публічної влади в Україні відповідно з європейськими та міжнародними стандартами, притаманними суспільству, де триває становлення громадянських інститутів, де в політичний процес все активніше вступає громадянин – як учасник процесу прийняття рішень, як консультант влади, як відповідальний експерт її діяльності” [6, с. 45]. Інші ж підкреслюють: “За період незалежності в системі державної влади відбулися складні й суперечливі процеси становлення і розвитку, однак створити цілісне, збалансоване, надійне та ефективне публічне управління так і не вдалося” [1].

На нашу думку, останнє твердження є набагато ближчим до істини, адже “публічна сфера (політика й управління) – це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності і демократизму” [7, с. 6], чого нині в Україні бракує.

Навпаки, як слушно зазначають автори навчального посібника “Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні”, скалярний характер упровадження демократичних процедур дає підстави припустити, що публічна політика може виявитися напрямом легітимації майбутніх переможців боротьби за перерозподіл фінансових, матеріальних, владних ресурсів для тих, хто, використавши увесь арсенал як законних, так і незаконних методів, навряд чи забажає опинитися обабіч демократичної Європи. До того ж “забезпечення тривалого існування та панування буде зумовлюватися необхідністю накопичення максимального владного потенціалу, який складається не лише з наявності політичної сили, а й з прихильності соціальних сил” [8, с. 9].

Аналізуючи наукові джерела, не можна не відзначити також далеко не безневинного, на наш погляд, факту надто вільного поводження деяких дослідників із термінологією. Як приклад, наведемо таку тезу: “Інтерес організацій громадянського суспільства може проявлятися в контексті таких трьох головних напрямків державної політики: виймання ресурсів, розподілу та регулювання” [9, с. 48]. І хоча після цієї тези автор посилається на перекладений російською мовою навчальний посібник “Порівняльна політологія сьогодні: світовий огляд” (автори: Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Дантон), зрозуміло, що йдеться про некоректний переклад. Причому “виймання ресурсів” зустрічається і далі по тексту. Вважаємо, що для молодшої науки державного управління подібний термінологічний нігілізм є досить небезпечним, бо може призвести до її маргіналізації.

Як свідчать результати аналізу, попри значну зацікавленість наукової громадськості означеною проблематикою, дедалі очевиднішою стає необхідність проведення ґрунтовних наукових досліджень щодо взаємодії органів публічного управління з громадськістю, що зумовлено, насамперед, практичними потребами, а

саме: актуальністю проблеми підвищення ефективності діяльності владних структур, невідзначеністю внутрішніх і зовнішніх пріоритетів вітчизняного державотворення, хаотичністю реформування суспільних відносин. Такі дослідження, на наше переконання, сприятимуть формуванню інтелектуально-прикладного середовища для здійснення модернізації й розвитку українського суспільства, що, на думку провідних вітчизняних науковців, є важливим завданням для сучасників [10, с. 23].

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз наукових джерел щодо ключових проблем взаємодії органів публічного управління з громадськістю та обґрунтування теоретико-методологічних засад дослідження такої взаємодії на сучасному етапі розвитку держави і суспільства в Україні.

III. Результати

Особливості функціонування українського суспільства, складність його соціальної структури, плюралізм соціальних організацій і форм їхньої діяльності ставлять перед державою складне завдання щодо демократизації суспільного життя, вдосконалення його правової організації, розвитку соціальної активності громадян, заохочення самовияву інтересів соціальних спільнот. При цьому твердження, що демократична держава завжди покладається на активну громадськість, “сталу, поінформовану участь широкого кола своїх громадян у житті суспільства” [11, с. 186], є незаперечним.

Громадськість, за визначенням Енциклопедії державного управління, – активна частина суспільства, що бере безпосередню участь у житті всього суспільства шляхом представлення його інтересів [12, с. 64]. Частина дослідників є прихильниками розробленої представником прагматизму Дж. Дьюї та доповненої Дж. Грюнігом ситуаційної теорії громадськості (Situational Theory of a Public), згідно з якою під громадськістю розуміють активне соціальне утворення, що в певний момент об’єднує всіх, перед ким постає загальна проблема, з метою спільного пошуку шляхів її вирішення. При цьому передбачається наявність чотирьох типів громадськості: громадськості (частина населення, що не має проблем), латентної (прихованої), обізнаної та активної громадськості [13, с. 10].

Неситуаційна концепція громадськості (Non-situational Concept of a Public) визначає громадськість як групу людей, яка належить до певної організації та демонструє змінний рівень активності чи пасивності, що залежить від можливості чи неможливості взаємодіяти з іншими в умовах побудови взаємовідносин з організацією [12, с. 64].

У теорії Public Relations громадськість переважно розглядається як сукупність індивідів, які розвивають групову свідомість навколо проблемної ситуації, спрямовуючи свою діяльність на її вирішення [14].

З огляду на те, що наука державного управління є практико орієнтованою, тісно пов'язаною як із безпосередньою діяльністю органів влади, так і з відповідною галуззю освіти, яка забезпечує підготовку кваліфікованих фахівців для роботи у цих органах, концепція публічного управління видається надзвичайно цінною, а конкретизація форм прояву публічності – дійсно затребуваною. Адже публічне управління інтегрує соціальне управління, регулювання суспільних відносин та організацію державної влади.

Фахівці виокремлюють такі основні елементи системи публічного управління: структурні, функціональні й культурні [15]. Тож, на нашу думку, дослідження взаємодії органів публічного управління з громадськістю має відбуватися з урахуванням такого поділу. Проте провести чіткі межі тут не вийде, та й навряд чи слід намагатися, адже, як зазначають автори навчального посібника "Концептуальні засади взаємодії політики й управління", у широкому значенні ідея публічної політики і врядування передбачає існування сфери чи сектору життя, що не є приватними або суто індивідуальними, а здійснюються спільно. "Вона не тільки не вичерпується комунікаціями громадян та суспільною рефлексією, але й трансформується в практичні дії" [7, с. 6]. Ці дії можуть бути зорієнтованими (хоча і неоднаковою мірою) на декілька елементів системи публічного управління одночасно.

Щодо змістового наповнення зазначеної діяльності, то тут слід усвідомити, що потенціал публічного, приватного і громадського секторів об'єднується для вирішення ключових соціально-економічних, культурних, інших проблем на якісно новому рівні [3, с. 109]. При цьому передбачається широка участь громадян у розробленні та реалізації управлінських рішень, оцінюванні діяльності державних та самоврядних структур шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням, використанням бюджетних коштів тощо.

Взаємодію прийнято визначати як узгоджені дії учасників для досягнення спільної мети або взаємопов'язаних цілей. Успішна взаємодія залишає за собою суспільний досвід вирішення спільної проблеми, напрацьовані норми та правила щодо мирного способу вирішення подібних проблем, соціальний капітал відносин довіри та спільної відповідальності учасників.

Основою взаємодії органів публічного управління з громадськістю є конструктивний груповий та міжособистісний діалог її учасників, який передбачає наявність таких елементів:

- чітко визначеного предмета діалогу;
- оформлених, легітимних для населення інститутів, що репрезентують групові інтереси та їх лідерів;

- моделей рішень, які пропонуються для розв'язання окреслених проблем та суперечностей, що виникають;
- прийнятих сторонами алгоритмів та процедур обміну інформацією, узгодження інтересів, ухвалення прийнятих для всіх рішень і подальшого контролю;
- незалежних засобів масової інформації, здатних зробити процеси групових переговорів надбанням громадськості.

У цьому контексті заслуговує на увагу твердження В. Парсонса: «Громадянин, на відміну від споживача, є одночасно і виробником, і споживачем... Громадян слід розглядати як тих, кого можна залучити до вироблення продуктивного "вхідного сигналу" до публічної політики.

Це вимагає, щоб держава ставила своєю метою такого рівня піклування розвитком того, що Етціоні називає суспільною свідомістю, на якому останніми роками вона піклується про розвиток ефективності, продуктивності й економії» [16, с. 456].

Як бачимо, дослідник надає надзвичайно важливого значення питанню розвитку суспільної свідомості. А для посттоталітарних держав зазначений аспект є ключовим. Недарма ж наука твердить: "Соціально-психологічні установки є консервативною реальністю, яка дуже повільно і важко піддається впливу. Період завоювання нових демократичних цінностей та перетворення їх у спонукальні мотиви практичної діяльності розтягується у часі на довгий період" [17, с. 22]. Проте це не означає, що вони взагалі не піддаються впливу. Як мотиви й установки впливають на поведінку і форми соціальної діяльності людей, так і самі вони змінюються відповідно до того, як створюються інституціональні умови та механізми залучення громадян до реальних процесів здійснення публічного управління. Це найбільш дієвий механізм побудови конструктивних відносин довіри між інститутами влади і громадянами. Співзвучною є також позиція А. Колодій: "Через довіру посилюється зв'язок між індивідом і спільнотою, зростає почуття єдності, можливості для кооперації... Без довіри, базованої на спільних інтересах і цінностях, неможливо впровадити ефективну комунікацію між суспільством і владою, суб'єктами влади, різними групами суспільства. До того ж, відсутність довіри перешкоджає дотриманню демократичних правил гри" [18, с. 495].

На жаль, доводиться констатувати, що деякі дослідники дають владним структурам рекомендації, на наш погляд, далекі від фахових. Зокрема, розглядаючи питання взаємодії органів соціального захисту населення з недержавними неприбутковими організаціями в Запорізькій області, Ю. Менделєва зазначає, що ефективним механізмом співпраці органів виконавчої влади та недержавних неприбуткових організацій є робота дорадчих органів, вбачаючи в

них "одну з можливих форм контролю за ситуацією в громадських організаціях" [19, с. 134]. Пропонований автором підхід видається нам безнадійно застарілим, не спрямованим на чесні правила гри, а відтак – не придатним для застосування у публічному управлінні.

Натомість, приєднуємось до авторів такої тези: "Довіра між громадянами і владою може бути виключно взаємною... Кредит довіри, з одного боку, повинен "прозорю" підтверджуватись кожним кроком в діях влади та життєдіяльності громадян, а з другого, – забезпечуватись певними обов'язковими гарантіями: нормативними процедурами, правовими актами, соціальними стандартами тощо" [20, с. 33]. Зазначене є важливим також з огляду на одну з особливостей сучасного етапу розвитку українського суспільства, а саме: труднощі перехідних процесів, з одного боку, зумовлюють зміцнення регулятивної ролі держави, а з іншого – розбудова громадянського суспільства передбачає зменшення державного впливу на суспільні інститути, більш активне залучення громадян до участі в публічному управлінні.

IV. Висновки

Проведений аналіз наукових джерел засвідчує наявність інтенсивних дослідницьких зусиль (що підтверджує актуальність проблеми) та перспективних тенденцій у розвитку науки державного управління, проте недостатньо системних, цілісних праць з тематики взаємодії органів публічного управління з громадськістю.

Посилення ролі громадськості в сфері публічного управління є закономірним і необхідним процесом на цьому етапі розвитку демократичного суспільства в Україні. Водночас це є підґрунтям для утвердження соціального характеру держави.

Досвід країн розвинутої демократії свідчить, що реальна (а не формальна) взаємодія органів публічного управління з громадськістю справляє вирішальний вплив на ефективність державотворення, сприяє функціонуванню владних інститутів, закладає підґрунтя стабільності в суспільстві.

При визначенні якісних характеристик процесів взаємодії органів публічного управління з громадськістю значну роль відіграють аксіологічна та когнітивна складові.

Як трансформаційні процеси, що відбуваються нині в українському суспільстві, так і об'єктивні потреби розвитку науки державного управління зумовлюють необхідність подальших досліджень щодо змісту і механізмів організаційної взаємодії громадськості й органів публічного управління, її політико-інституційного виміру, адаптації зарубіжного досвіду до вітчизняних реалій.

Список використаної літератури

1. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами [Електронний ресурс] / І.А. Грицяк. –

Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytciak.htm.

2. Білінська М. Історико-генетична природа термінологічного забезпечення публічного адміністрування з джерел адміністративного права / М. Білінська // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління : матеріали наук.-методол. семінару у режимі відеоконференцз'язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 31 берез. 2010 р. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Ю.П. Сурміна, В.П. Трощинського ; передмова Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2010. – С. 25–26.
3. Публічне управління: теорія і практика : монографія / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трощинський, М.М. Білінська та ін. ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с.
4. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker and Humblot, 2002.
5. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / відп. ред. І.А. Грицяк ; НАДУ при Президентіві України. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.
6. Кохан А. Демократичні стандарти державної комунікації: українсько-європейський контекст / А. Кохан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України : матеріали VIII регіон. наук.-практ. конф., 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 45–47.
7. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
8. Телешун С.О. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні : навч. посіб. / С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, І.В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 168 с.
9. Купрій В. Участь організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики / В. Купрій // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 45–52.
10. Коник С.М. Концепція українського державотворення: погляди з ХХІ століття / С.М. Коник // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2011. – № 1. – С. 21–23.
11. Логунова М.М. Особистісний потенціал демократичного політичного процесу / М.М. Логунова // Демократичне врядування: наука, освіта, практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р. : у 4 т. / за заг. ред. В.П. Приходька. – К. : НАДУ, 2009. – Т. 2. – С. 184–186.

12. Козлов К.І. Громадськість / К.І. Козлов // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. – Х. : Вид-во Хар-РІ НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 63–65.
13. Болотова В.О. Паблік рілейшенз в ОВС : конспект лекцій / В.О. Болотова. – Х. : Вид-во НУВС, 2001. – 104 с.
14. Катлип М. Скотт. Паблік рілейшенз. Теория и практика : пер. с англ. : учеб. пособ. / М. Скотт Катлип, Х. Аллен Сентер, М. Глен Брум. – 8-е изд. – М. : Вильямс, 2003. – 624 с.
15. Lalenis K. Families of Nations and Institutional Transplantation / K. Lalenis, M. de Jong, V. Mamadouh. – Dordrecht : Kluwer, 2002. – P. 33–52.
16. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики : пер. з англ. / В. Парсонс. – К. : Києво-Могилянська академія, 2006. – 549 с.
17. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин : монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Хмельницький : Вид-во ХУ-УП, 2007. – 236 с.
18. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / за заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
19. Менделєва Ю. Взаємодія органів соціального захисту населення з організаціями сектора ННО в Запорізькій області, або кому потрібний “третій сектор” / Ю. Менделєва // Держава та регіони. – 2008. – № 3. – С. 130–135.
20. Соціально-філософський аналіз суспільного розвитку : метод. реком. / авт. кол.: В.В. Корженко, В.В. Говоруха, В.Б. Дзюндзюк та ін. ; за заг. ред. В.В. Корженка. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2012.

Кармазина О.А. Теоретико-методологические основы исследования взаимодействия органов публичного управления с общественностью

Статья посвящена научно-теоретическому обоснованию основ взаимодействия органов публичного управления с общественностью.

Ключевые слова: публичное управление, общественность, участие общественности, взаимодействие, демократия, гражданское общество.

Karmazina O. Theoretical and methodological basic foundation of cooperation between public management's bodies and the public

The article is devoted to the scientific-theoretical substantiation of the basic foundation of cooperation between public management's bodies and the public.

Key words: public management, public, public participation, cooperation, democracy, civil society.

УДК 331.5:338.1

В.В. Маліков

кандидат економічних наук

О.А. Дегтяр

старший викладач

Харківський національний автомобільно-дорожній університет

ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ЖИТТЯ ГРОМАДЯН

У статті висвітлено проблему зростання рівня і якості життя населення в контексті розвитку теорій державного регулювання молодих ринкових економік.

Ключові слова: конкурентна політика, цільова функція регулювання, об'єкти регулювання, рівень і якість життя населення.

I. Вступ

Проблеми формування пропорцій суспільного розподілу були актуальні за всіх часів, оскільки саме дотримання науково обґрунтованих пропорцій дає змогу уникнути жорстких громадянських протистоянь під час соціально-економічних криз, створити умови для безболісної структурної перебудови економіки, забезпечити суспільству "подушку безпеки" на випадок тяжких глобальних конфліктів, які в інформаційному суспільстві стають реальною загрозою країнам, що переживають докорінні соціально-економічні трансформації. Їх досліджують учені різних галузей знань: А. Дегтяр, В. Жеребін, В. Мандибура, О. Мельниченко, В. Мороз, А. Романов, Н. Тимчишена, О. Тридід, Л. Удотова. Істина знаходиться на перетині проблемного поля окремих наук, бо рівень і якість життя громадянина – це не є питанням лише однієї наукової галузі, воно перебуває в міждисциплінарному полі досліджень.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення теоретичних основ процесів регулювання рівня і якості життя населення в трансформаційній економіці.

III. Результати

На сьогодні неможливо виокремити якийсь один вид державної політики чи політик, які впливають виключно на рівень і якість життя громадян. Завжди є проблема політики: промислово-торговельної, фінансово-бюджетної, аграрно-промислової, грошово-кредитної, податкової, соціальної, зовнішньоторговельної, міграційної, освітньої, екологічної, інвестиційної, кожна з яких безпосередньо в своїх об'єктивних проявах чи опосередковано у зовнішніх суспільних ефектах впливає на формування життєвого простору, з одного боку, для соціуму в цілому (забезпечення продуктами, товарами, послугами певної якості за певну ціну у відповідних заданих масштабах). З іншого боку, такі види політики безпосередньо визначають рі-

вень і якість життя громадян відповідного соціального прошарку: селян, державних службовців, наукової інтелігенції, освітян, працівників реального сектору, підприємців і великих власників, торкаючись тією чи іншою мірою їх інтересів.

Цікавим і перспективним є напрям наукових досліджень, який полягає в аналізі й синтезі системи знань, що забезпечує в кінцевому підсумку формування стратегічних підходів до параметрів відтворення громадянина як основної цінності сучасних держав у контексті формування інформаційного економічного укладу.

Швидкість змін глобального середовища безпосередньо впливає на реалії сучасної економіки та вимагає формування більш гнучкої стратегії відтворення громадянина в сучасному суспільстві як унікальної інституціональної матриці, яка за допомогою коригування кількісних параметрів відтворення відповідно до потреб у режимі реального часу утворює щоразу нову якість розвитку, причому в усіх підсистемах, де людина взаємодіє зі світом. Саме такий підхід є актуальним у сучасних наукових дослідженнях, де споживацька модель поведінки лишилась у минулому, а економіка, спрямована на максимізацію прибутків, не демонструє більше соціальної, екологічної, людиномірної продуктивності.

На сучасному етапі трансформуються, а нерідко й радикально змінюються уявлення науковців про різні явища та закономірності розвитку соціально-економічних систем. Стосовно інтенсивних шляхів розвитку, зокрема сільськогосподарства, вважається, що він визначається й супроводжується не невпинним підвищенням продуктивності із застосуванням інтенсивних підходів, а впливом динаміки, потреб локального та глобального ринків продовольства. Тому на новому порядку денному – ефективність з погляду задоволення суспільних потреб.

Останнім часом внесені зміни також у підручники С. Брю і К. Макконела стосовно співвід-

ношення понять конкуренції та інновацій: якщо раніше вважали, що саме досконала конкуренція утворює умови для впровадження інновацій, то сьогодні мова йде, зокрема, про монополії як живильне середовище для інновацій. Унаслідок цього світові держави змінили ставлення до конкурентної політики, яка в первісному своєму розумінні була антимонопольною, антитрестівською політикою. При цьому було враховано, що досконала конкуренція:

- не дає змогу розгорнути великомасштабне виробництво, одержати економію на масштабі та досягти таким способом мінімальних виробничих витрат на одиницю продукції;
- не створює достатніх стимулів для проведення досліджень, тому що приріст прибутку внаслідок технологічного вдосконалення буде тимчасовим через легкість входження інших фірм до галузі. Одержання самої можливості для такого вдосконалення вимагає великих фінансових ресурсів на проведення НДДКР, якими фірми через свої невеликі розміри не володіють, не гарантує застосування найкращої з відомих технологій, а отже, не прискорює, а навпаки, може уповільнити темпи НТП;
- не завжди може забезпечити достатній діапазон споживчого вибору та сприяти розробці нових продуктів, тому що призводить до стандартизації продукції, тоді як монополістична й олігополістична конкуренція, навпаки, породжують широку різноманітність типів і відтінків якості товарів [5].

Таким чином, конкурентна політика сьогодні – це мистецтво компромісів, спрямованих на якісно нове розуміння самої її сутності. Метою конкурентної політики вже не є досягнення досконалої конкуренції як абсолютне благо. Кут зору на предмет конкурентної політики переміщується до цілей досягнення компромісів у регулюванні діяльності суб'єктів господарювання з метою отримання нової якості суспільного відтворення, що впливає на рівень і якість життя громадян. У цьому розумінні можна говорити про суспільну ефективність конкурентної політики.

На часі вирішення проблем розвитку зокрема й українських монополій у цілому. Металургійні підприємства України демонструють підходи до інновацій, кардинально протилежні тим, що існують у світі: надзвичайно низький рівень інноваційності, який, тим не менше, дає змогу утримувати конкурентні позиції на зовнішніх ринках. Відбувається це, переважно, завдяки можливості використовувати дешеву працю українських робітників. Заробітна плата є вагомим статтею витрат підприємств, і від її рівня багато в чому залежать прагнення власників підприємств до інновацій: сучасний її рівень дає можливість утримувати конкурентні позиції в світі за ціною продукту без будь-яких інновацій.

Далекоглядна державна економічна політика – це політика, що спрямована на досягнення певної якості суспільного відтворення, є інструментом досягнення певної якості життя громадян і забезпечує таку взаємодію в системі “людина – світ”, де людина почувається рівноправним суб'єктом.

На думку А. Дегтяра та В. Мороза, конкурентна політика держави – довгострокова за часом та багаторівнева за напрямками впливу діяльності суб'єкта владних відносин, спрямована на підтримання існуючого рівня розвитку ринково-економічних, суспільно-політичних та культурно-етичних відносин і їх перспективного розвитку в соціальному просторі, на основі ефективного використання трудових ресурсів і капіталу та з дотриманням пріоритетності інтересів громадян [1].

Механізм дії конкурентної політики повинен вирішувати проблеми, що виходять за межі компетенції окремого напрямку державної політики, тому інструменти, що застосовують відповідно до механізму реалізації такої політики, мають бути універсальними. У цьому контексті індикативне планування розглядається як засіб вирішення суперечностей і може застосовуватись для опрацювання механізму, здатного забезпечити відповідний рівень матеріального та духовного розвитку країни, за умови несуперечливості між категоріями економічної ефективності й соціальної справедливості [7].

Відповідно до закону, для загальної оцінки рівня життя в Україні, що є основою для реалізації соціальної політики та розроблення окремих державних соціальних програм, застосовується вартісна величина прожиткового мінімуму, яка використовується, крім того, для визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги у зв'язку з безробіттям, інших соціальних виплат, а також для формування Державного бюджету України та місцевих бюджетів [4].

Для задоволення потреб усіх членів суспільства за купівельною спроможністю, не нижчою від рівня прожиткового мінімуму, гарантованого Конституцією і Законами України, що є однією з основних функцій держави для забезпечення захисту, відтворення та розвитку життя української нації, у суспільстві має здійснюватись як виробництво (або ж виробництво й закупівля) відповідних продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг у достатній кількості, так і їх справедливий розподіл. Тому обчислення оцінок вартості прожиткового мінімуму – актуальна проблема в здійсненні управління життям суспільства та його економіки [6].

Про гостроту й актуальність цієї проблеми свідчить і те, що раніше вивчення та дослідження її було закритим. До самого кінця існування Радянського Союзу його громадяни не могли ознайомитися з офіційними даними міжнародних організацій та їх експертів про спра-

вжній рівень задоволення своїх потреб порівняно з населенням інших країн світу. Така ситуація іноді виникає й у наш час. Достатньо розглянути ті оцінки, що суттєво відрізняються між собою, та вартості прожиткового мінімуму однієї особи, що їх озвучували представники різних політичних сил під час агітації на останніх парламентських (30.10.2007 р.) та президентських (17.01.2010 р.) виборах [6].

Е. Фромм у 30-х рр. XX ст. зазначав: "Найголовніша і відповідно, перша умова полягає в тому, щоб розвиток і становлення кожної людини було метою усілякої соціальної й політичної діяльності, щоб людина була не засобом для будь-чого чи будь-кого, а найближчою та кінцевою метою" [3].

Світовій економіці довелося подолати кілька економічних укладів, пережити дві кризи довгих хвиль уже після Великої депресії для того, аби осмислити та преломити цю тезу в економічній сфері.

Далі в Е. Фромма читаємо: "Позитивна свобода також передбачає ідею про те, що людина є центр і мета свого життя; що розвиток своєї особистості, реалізація всього внутрішнього потенціалу є найвищою метою, яка просто не може змінюватись і залежати від інших, так би мовити, вищих цілей" [3]. Розуміння людини не як засобу досягнення певних цілей, а як суспільної цінності й мети розвитку задає нові параметри трансформації теорії регулювання розвитку економіки.

У 2004 р. в перекладі вийшла книга "Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика", в якій автори подають власний погляд на процес формування й еволюції теорій державного регулювання [1].

Еволюція ідей регулювання, за В. Віскозі, розрізняє три етапи. Першою є гіпотеза про те, що регулюванню підлягають галузі, в яких спостерігається неспроможність ринку. Тоді ж виникла теорія, яку називають "теорією регулювання в інтересах суспільства". Значною мірою завдяки наявності емпіричних даних, які суперечили цій теорії (природні монополії, зовнішні ефекти), економісти й політологи розробили нову теорію – теорію захоплення. В її основу покладено ідею про те, що, незалежно від способу організації, агентство, покликане регулювати певну галузь, "захоплюється" цією галуззю. Як наслідок, регулювання сприяє збільшенню прибутків галузі, а не суспільного добробуту [1, с. 395].

Третій етап еволюції ідей регулювання уособлює економічна теорія регулювання, яка випливає з недостатності пояснення причин державного регулювання неспроможностей ринку. Теоретично це обґрунтовано в теоремі О. Коуза. Він довів, що не ринок породжує екстерналії, а держава через недосконале законодавство, в якому чітко не виписано права власності. Неспроможностей ринку не виникає, як і підстав для державного втручання в еко-

номіку, якщо: по-перше, всі права чітко визначені; по-друге, трансакційні витрати дорівнюють нулю; по-третє, люди чітко дотримуються домовленостей щодо обміну. Проте таке можливо лише в ідеальній теоретичній конструкції. У реальності рівноважного стану (оптимуму) економіка досягає через постійне порушення існуючих пропорцій і на короткі проміжки часу. Значною мірою саме останні зумовлюють потребу участі держави як одного із суб'єктів сучасного економічного процесу.

Причини державного втручання в розвиток ринкової економіки лежать у більш глибокій площині, ніж рівень економічного явища (зовнішні ефекти), у суспільній природі економічної діяльності та потребі її координувати за певного рівня розвитку усупільнення виробництва й обміну з урахуванням раціональних очікувань економічних суб'єктів. Раціональність економічних суб'єктів у теоретичних побудовах означає, за Р. Лукасом, їхнє прагнення оптимізувати цільову функцію, орієнтуючись при цьому не тільки на поточний, а й на можливий у майбутньому стан ринку.

Останні будуються на основі всієї доступної й істотної для суб'єктів інформації, причому питання щодо того, як отримується інформація та скільки вона коштує, не є предметом розгляду. Вважається, що суб'єкти не роблять систематичних помилок у прогнозуванні майбутнього, однак припускається, що вони можуть помилятися в умовах неповноти або недостатності інформації. Усі відхилення їхніх оцінок від справжнього значення економічних змінних взаємно погашаються, і тому в середньому прогнози виявляються достовірними. Раціональність очікувань економічних суб'єктів забезпечує той факт, що вони отримані за оптимального (з погляду критерію максимізації) використання інформації. Ринкова рівновага трактується не як одномоментний стан, а як процес вирівнювання попиту та пропозиції.

Підсумовуючи розглянуті дані, можна стверджувати, що регулювання не є жорстко пов'язаним із неспроможностями ринку й не завжди орієнтоване на інтереси виробника, що суперечить і "нормативній теорії регулювання", і "теорії захоплення". Залежно від характеру регульованої галузі, процеси регулювання по-різному впливають на добробут різних зацікавлених груп [1, с. 402–403].

Головною передумовою запропонованого Дж. Стиглером аналізу було те, що базовим ресурсом держави є сила примусу. Зацікавлені групи, які здатні перекопати державу використати силу примусу їм на користь, можуть поліпшити свій добробут. Наступною передумовою є те, що агенти діють раціонально, у тому розумінні, що обрані ними дії спрямовані на максимізацію корисності. На підставі цих двох припущень було сформульовано гіпотезу, згідно з якою регулювання здійснювалось у відповідь на появу потреби в ньому з боку зацікав-

лених груп, що максимізують дохід. Регулювання є одним із способів, за допомогою яких зацікавлена група здатна підвищити свій дохід, спонукаючи державу до перерозподілу багатства інших частин суспільства в інтересах цієї групи [1, с. 402–403].

Згідно з гіпотезою Р. Вайтора, періоди регуляційної та дерегуляційної активності пов'язані з фундаментальними змінами в сприйнятті людьми взаємовідносин, процесів взаємодії між економікою та владою: регуляторна хвиля 1930-х рр. була спричинена викликаним “великою депресією” різким зниженням довіри до принципів економіки. Період дерегулювання в 1970-х рр. збігається з періодом серйозної стагфляції, який, на його думку, підірвав віру людей у здатність органів влади забезпечити конструктивний вплив на економіку [1, с. 382].

Еволюція ідей регулювання на сучасному етапі розвитку призвела до стану, коли максимізація прибутків і можливе подальше збільшення бази оподаткування призвели не до підвищення суспільного добробуту, а до накопичення економічних суперечностей і їх розв'язання через нечувану в світовій історії фінансово-економічну кризу. Перша в світовій економіці криза суспільного відтворення інформаційного економічного укладу є найбільш тяжкою і глибокою з двох причин: вона пов'язана з кризою цінностей, що лежать в основі ринкової економіки, а також із тим, що притаманне глобалізації правило обміну, у першу чергу, негативним досвідом в умовах сучасних комунікацій спричиняє своєрідний мультиплікативний ефект негативних чинників у світовій економіці.

Еволюція ідей регулювання полягає в розкритті кожного разу нових обставин, які об'єктивно зумовлюють необхідність більш жорсткого державного втручання в розвиток економіки. У найбільш загальних рисах регулювання економічних процесів відбувається в інтересах економічних еліт, дерегулювання – внаслідок зневіри в методах і результатах регулювання умов більш чи менш досконалої конкуренції, більш чи менш визначених інституціональних рамок і впливу неповноти й недостатності інформації.

IV. Висновки

Викладені погляди стосовно теорії регулювання мають спільну рису, притаманну регулюванню “докризисного” періоду інформаційної економіки. У розвинутих економіках макроекономічне регулювання процесів суспільного відтворення апіорі засноване на історично визначених достатньо високих параметрах рівня і якості життя населення. Теорії регулювання в історичній площині, доповнюючи одна одну,

формулювали проблеми державного регулювання та шляхи їх вирішення, апіорі засновані на високих соціальних стандартах. Водночас країни, що перебувають у процесі трансформації, молоді ринкові економіки за 20 останніх років з об'єктивних причин втратили можливість підтримувати прийнятний рівень життя громадян. Тому логіка світового соціально-економічного процесу потребує сучасної теорії регулювання ринкових економік, що перебувають на етапі трансформації, спрямованої на поступове й неухильне зростання соціальних стандартів; наявності кореляції між зростанням валових доходів і базами оподаткування галузей, корпорацій, окремих підприємств та зростанням рівня і якості життя громадян. Особливість формування економічної політики, в основі якої – підвищення якості життя громадян в Україні, полягає в тому, що вдалим прикладом, які можна запозичити, у світовій економічній історії на сучасному етапі розвитку не існує.

Перспективні дослідження пов'язані з пошуком можливостей запобігання тяжким соціально-економічним кризам за умов зміщення пріоритетів державного регулювання в бік реалізації цільової функції – відтворення громадянина.

Список використаної літератури

1. Віскузі В. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В. Віскузі, Д. Вернон, Д. Гарингтон (мол.); [пер. з англ.; наук. ред. пер. та авт. передм. О. Кілієвич]. – К.: Основи, 2004. – 1047 с.
2. Дегтяр А. Змістовно-методологічне наповнення конкурентної політики як дефініції / А. Дегтяр, В. Мороз // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 72–77.
3. Фромм Э. Бегство от свободы / Эрих Фромм. – Минск: Попурри, 1997. – С. 51.
4. Закон України про прожитковий мінімум // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 38. – С. 348.
5. Кіндзерський Ю. Проблеми національної конкурентоспроможності та пріоритети конкурентної політики в Україні / Ю. Кіндзерський, Г. Паламарчук // Економіка України. – 2006. – № 8. – С. 19–28.
6. Людвиченко В. Прожитковий мінімум і обчислення його вартості / В. Людвиченко, Т. Тарасенко // Персонал. – 2010. – № 2. – С. 18–24.
7. Мороз В.М. Конкурентна політика держави та механізми її впровадження у трансформаційну економіку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / В.М. Мороз. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ, 2006. – 20 с.

Стаття надійшла до редакції 14.08.2012.

Маликов В.В., Дегтяр О.А. Эволюция теорий государственного регулирования экономики и повышения качества жизни граждан

В статье освещены проблемы возрастания уровня и качества жизни населения в контексте развития теорий государственного регулирования молодых рыночных экономик.

Ключевые слова: конкурентная политика, целевая функция регулирования, объекты регулирования, уровень и качество жизни населения.

Malikov V., Degtiar O. Evolution of state regulation theories of the economy and quality of citizens life

In the article the problem of increasing the level and quality of life in the context of theories of government regulation of young market economies.

Key words: competition policy, regulation of the target function, the objects of regulation, the level and quality of living.

УДК 35.08:323.39

І.Г. Сурай

кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник, доцент,
докторант НАДУ при Президентові України

ФОРМУВАННЯ Й РОЗВИТОК ЕЛІТИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ДОСВІД НІМЕЧЧИНИ

У статті висвітлено особливості формування й розвитку еліти в державному управлінні Німеччини.

Ключові слова: еліти в державному управлінні, державна служба, досвід Німеччини, формування й розвиток еліти в державному управлінні.

I. Вступ

Складним за своє суттю, але вагомим за значущістю для розвитку суспільства, держави, а тому дуже актуальним, зокрема, для України є питання формування й розвитку еліти в державному управлінні. Для успішного його вирішення велике значення має вивчення, аналіз світового досвіду, насамперед, успішних країн світу, та висновки щодо використання такого досвіду в Україні.

У кожній країні формування й розвиток еліти в державному управлінні має свої особливості, тому механічне перенесення досвіду, навіть успішного, є неможливим. Необхідне поглиблене вивчення сутнісних моментів світового досвіду, адаптування (інколи лише окремих його елементів) з урахуванням особливостей України.

Аналіз останніх публікацій засвідчив актуальність вивчення світового досвіду формування й розвитку еліти в державному управлінні. Особливе значення для аналізу сучасного досвіду Німеччини щодо формування й розвитку еліти в державному управлінні мають праці: Г. Ашина, Д. Боссарт, І. Василенко, К. Деммке, К. Едманна, П. Крайника, Л. Прокопенка, В. Тимощука, А. Школика та інших дослідників.

Серед повністю невіршених частин загальної проблеми формування й розвитку еліти в державному управлінні потребує уваги вивчення світового досвіду та врахування його в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження формування й розвитку еліти в державному управлінні Німеччини та висновки з цього питання для України.

У межах цього дослідження ми акцентуємо увагу на фаховій підготовці в системі державного управління та деяких механізмах, пов'язаних з проходженням служби в органах державного управління.

III. Результати

Одним з головних каналів рекрутування еліти Німеччини є елітна освіта [1, с. 240]. Німеччина – одна з найпотужніших освітніх структур

Європи, яка справляє великий вплив на освітні процеси як у країнах континентальної Європи, так і, певною мірою, в усьому світі. До кінця XX ст. у Федеративній Республіці Німеччина (далі – ФРН) зберігалася однорівнева система вищої освіти, а післядипломний (postgraduate) рівень був представлений двома ступенями, відповідними нашим аспірантурі та докторантурі. У кінці XX ст. з приєднанням європейських країн до Болонської конвенції ситуація стала змінюватися, хоч насправді ніхто не довів, що американсько-англійська дворівнева система є найкращою. На початку XXI ст. у ФРН перехід на багаторівневу вищу освіту переважно відбувся, а з 2005 р. усі випускники німецьких ВНЗ отримують Європейський додаток до свого диплома і додатковий пакет документів, які відповідають вимогам Болонської конвенції [1, с. 245–246].

Проте, незважаючи на привабливість безкоштовної вищої освіти у ФРН як соціально орієнтованої, фахівці із соціології освіти з тривогою констатують, що їх система вищої освіти все більше програє американській, причому саме в елітній освіті, споживачі якої зацікавлені в якості, а ціна їх не засмучує [1, с. 246–249].

Для кращого розуміння процесу формування й розвитку еліти в державному управлінні Німеччини, зокрема через професійне навчання державних службовців, потрібно взяти до уваги особливості цієї країни.

Німеччина – федеративна республіка. Разом з тим, Німеччина, як і Франція, має досить тривалу історію становлення бюрократії як раціональної системи управління справами суспільства. Ця система за своїми ознаками є кар'єрною.

Характерною рисою кар'єрної системи є те, що службовець починає працювати, займаючи початкову (найнижчу) посаду певного кар'єрного рівня. У межах цього рівня, згідно із законодавчими вимогами, службовець згодом може отримати службове підвищення, обійняти нові (наступні) посади та отримувати підвищену платню (за принципом трудового стажу). Для досягнення кар'єрного зростання необхідно мати певний освітній мінімум, визначений ста-

тутніми положеннями, також успішно скласти тест (державні іспити) чи пройти конкурсний відбір (concours). Службовці-початківці після закінчення навчання, як правило, залишаються працювати на державній службі упродовж життя [2, с. 25].

Для позначення всіх службових відносин з об'єднаннями, установами та фондами публічного права у Німеччині використовується поняття публічної служби, яке увійшло в обіг ще після Першої світової війни.

До публічної служби належать службові відносини не тільки з федеральними органами управління (адміністрації), а й з органами управління (адміністрації) на рівні земель, муніципалітетів та з такими установами, як служби соціального страхування, професійні об'єднання, а також фонди, що діють у публічно-

правовій формі. При цьому публічно-правові відносини поширюються лише на чиновників (*Beamte*), а посади останніх є не тільки в органах управління (адміністрації). Наприклад, існує така категорія, як "чиновники вищих навчальних закладів". Зокрема, керівники на посаді, члени керівних органів на посаді за основною професією, а також чиновники, які, відповідно, належать до наукового і мистецького персоналу вищого навчального закладу, що згідно з правом землі отримав статус визнаного державою вищого навчального закладу, і персонал якого перебуває на службі Федерації, є безпосередніми федеральними чиновниками [9, с. 13].

Класифікацію в системі державної служби Німеччини наведено на рис.

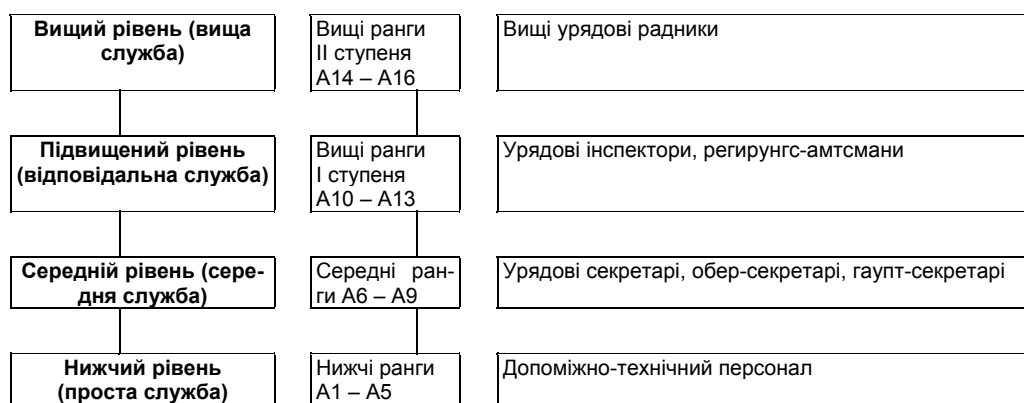


Рис. Класифікація в системі державної служби (чиновники) Німеччини [4, с. 237]

Особливу групу становлять політичні і почесні чиновники. Інститут політичних чиновників склався в Німеччині наприкінці XIX ст. (офіційно поняття введено у 1899 р). Особливість політичних чиновників у тому, що разом з урядом або окремим міністром приходять і йдуть зі своїх постів найбільш близькі до його політичної програми співробітники адміністрації. Тим самим забезпечується загальна політична лояльність апарату [3, с. 131; 4, с. 228].

До політичних чиновників належать: статс-секретарі у федеральних міністерствах, відомствах федерального канцлера і федерального президента; керівники відділів у міністерствах, відомствах федерального канцлера й федерального президента, федеральному відомству у справах друку і інформації, адміністрації Бундестагу та Бундесрату; керівники в земельних міністерствах і канцеляріях (державні радники) [3, с. 131]. Це – єдиний виняток із загального для державної (публічної) служби Німеччини принципу "довічного призначення" [4, с. 228–229].

Інше значення має інститут почесних чиновників – специфічне німецьке явище. Це особи, що мають цивільну професію, яких призначають на почесну посаду без оплати і права претендувати на особливе соціальне забезпечен-

ня. До них належать присяжні, виборні консули [3, с. 131; 4, с. 229; 5, с. 40].

Німецька система публічної служби та доступ до неї, незважаючи на те, що також належить до кар'єрної моделі, значною мірою відрізняється від подібних моделей, зокрема Франції, особливо щодо підготовки публічних службовців та організації відбору. "Поетапний відбір" складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, які пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління.

Посади на публічній службі Німеччини об'єднані в "кар'єру" (Laufbahnen) – групу посад від нижчої до вищої, що вимагають однакового освітнього рівня для прийняття на них, але відповідальність і складність функцій на кожній із цих посад зростають та потребують усе більшого досвіду і професійних навичок [6, с. 25–28; 8; 11, с. 140].

Для того, щоб обіймати посаду простого рівня, кандидату достатньо мати свідоцтво про закінчення курсу головної школи (Hauptschule), посади середнього рівня можуть обіймати особи, які успішно закінчили реальну школу (Realschule) і мають відповідну професійну підготовку. Посади підвищеного рівня вимагають від кандидата закінчення інституту (Fachho-

chscule) або атестата про закінчення повного курсу середньої школи, який дає право вступу до вищих навчальних закладів, публічна служба вищого рівня вимагає наявності університетського диплома або, щонайменше, закінче-

ного трирічного курсу навчання у вищій школі й складання відповідного іспиту (табл. 1). Для кар'єри на публічній службі необхідно мати освіту в галузі права або економіки, фінансів чи суспільних наук [13, с. 69–71].

Таблиця 1

**Вимоги до рівня освіти державних службовців Німеччини
відповідно до кар'єрної групи [7, с. 62]**

Кар'єрні групи	Вищий ранг	Підвищений ранг	Середній ранг	Нижчий ранг
Кар'єрні ступені	13–16	9–13	5–9	1–5
Вимоги до рівня освіти	Університетський диплом	Середня спеціальна освіта	Середня школа, 10 класів	Основна школа, 8 класів

У системі кар'єрних груп Німеччини важливе значення має підготовка спеціалістів, оскільки кар'єрні групи різняться не лише за рівнем освіти, а й за функціями членів цих груп. (табл. 2).

Службовці Німеччини перебувають в одному з трьох видів правового статусу, які відрізняються за рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків та характером професійної підготовки: підготовча служба, випробувальна служба, постійна служба.

Таблиця 2

**Основні функції державних службовців Німеччини
відповідно до кар'єрної групи [7, с. 63]**

Кар'єрна група	Основні функції
Вищий ранг	Розробка політичних програм та законодавства
Підвищений ранг	Застосування законодавства
Середній ранг	Офісні комунікації, ведення документації та реєстрація
Нижчий ранг	Механічна робота

Успішне проходження першого державного іспиту відкриває доступ до *підготовчої служби*, або, як її ще називають, служби до відкликання. Вона характеризується найменшою правовою захищеністю, службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах, характерних для того професійного напрямку, з якого він здобуває освіту.

Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього – 2–2,5 року, підвищеного рівня – 3 роки, а вищого рівня – 2–2,5 року. За умови успішного проходження підготовчої служби службовець допускається до складання другого державного іспиту – “кар'єрного” (Laufbahnprüfung). Якщо він складений успішно, то службовця призначають на посаду за умови наявності одиниці в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду надає службовцю іншого правового статусу, він переходить на випробувальну службу [6, с. 25–28; 8; 13, с. 71].

Випробувальна служба починається з призначення на посаду і триває, як правило, від одного року в службовців простого рівня до трьох років у службовців високого рівня. Вона характеризується посиленням правової захищеності службовця, яка виявляється в неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин [6, с. 25–28; 8; 13, с. 72].

Випробувальний строк за німецьким законом також є доволі тривалим, він узгоджується відповідно до потреб кожної окремої службової

кар'єри і може сягати п'яти років. Для осіб, що претендують на зайняття посад з керівною функцією, тривалість випробувального строку становить у середньому два роки [9, с. 68].

Важливість підготовчої служби та (або) випробувального строку, особливо в країнах кар'єрної системи, зумовлена наступним по суті по-життєвим (безстроковим) призначенням службовця на посаду в державному апараті. У цьому контексті інтерес держави – належно підготувати майбутнього постійного службовця, а осіб, що не відповідають встановленим вимогам, звільнити до цього часу [9, с. 68]. Отже, за умови успішного проходження випробувальної служби службовець вважається призначеним пожиттєво (*постійна служба*). Таке призначення отримують службовці, яким на момент призначення вже виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є перебуванням у публічно-правових відносинах [6, с. 25–28; 8; 13, с. 73].

Основною передумовою для вступу на вищу службу є закінчена вища освіта університету, технічної вищої школи чи гуманітарної вищої школи (перший державний екзаме́н, диплом, магістр) чи складання рівноцінного визнаного екзамену. Диплом про закінчення вищої професійної школи не є достатньою передумовою для вступу на вищу службу.

Навчання для вступу до вищої служби проходить у формі стажування (Referendariat), дворічної підготовчої служби. Під час навчання службовці отримують менший від посадового оклад. Після закінчення дворічного стажування службовець проходить випробувальний період терміном три роки (в окремих федеральних

землях цей період може бути скороченим). Деякі кар'єрні напрями не мають дворічної підготовчої служби, а передбачають складання відповідного державного іспиту (наприклад, другий державний іспит у юристів) [6, с. 28]. Лише після закінчення випробувального періоду службовець зараховується до категорії вищих державних службовців [10, с. 48–50].

Слід зауважити, що відповідно до п. 2 ст. 18 німецького закону про чиновників, підготовча служба для кар'єр підвищеної категорії складається з двох частин: фахового навчання тривалістю щонайменше вісімнадцять місяців і професійного практичного часу навчання. Професійне практичне навчання охоплює навчання, наближене до обраного фаху, із нахилом до завдань службової кар'єри; частка практичного навчання не може бути меншою від одного року. Інакше кажучи, підготовча служба містить теоретичну і практичну складові, причому теоретична частина може бути зменшена або скасована за наявності відповідно визнаного диплому про освіту [цит. за: 9, с. 67–68].

Сьогодні головними навчальними установами, що суттєво впливають на формування та розвиток еліти й проєліти в державному (публічному) управлінні Німеччини, є: Федеральна академія державного управління (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung) і Федеральний університет прикладних управлінських наук (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung).

Створення цих навчальних установ для органів федерального управління Німеччини стало відповіддю на нові вимоги до органів державного управління, висунуті в ході періоду модернізації наприкінці 1960-х рр., на “етапі планування” [7, с. 70].

У 1969 р. було засновано Федеральну академію державного управління (Bundesakademie für öffentliche Verwaltung). В інструкції Міністерства внутрішніх справ стосовно її призначення було зазначено, що нова Академія повинна здійснювати підготовку керівного персоналу (кар'єрна група вищого рангу) та сприяти “інтелектуальному обміну між особистостями у сфері політичного життя, державної служби, журналістики, економіки, діяльності професійних спілок та закладів культури”.

Федеральний університет прикладних управлінських наук (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung) було засновано у 2000 р. Основна ідея його заснування полягала у започаткуванні центральної навчальної установи для управлінців середньої ланки (кар'єрна група державних службовців підвищеного рангу), яка б проводила навчальні заходи для всіх відповідних секторів федеральної адміністрації під одним дахом, випускаючи універсальних спеціалістів з питань державного управління, які забезпечуватимуть однорідність персоналу в органах державної адміністрації.

Слід зауважити, що перелік дозволених законом джерел отримання знань у сфері підготовки державних службовців у Німеччині є велими обмеженим, оскільки галузі освіти та культури є виключно прерогативою земель Німеччини. Лише три федеральних університети були визнані такими, як виняток з правила, на основі детально розробленої чіткої угоди між землями: Університет наук управління у м. Шпайєр (University of Administrative Sciences in Speyer (Hochschule für Verwaltungswissenschaften)), Федеральний університет збройних сил (Federal University of the Armed Forces (Bundeswehrhochschule)) та Федеральний університет прикладних наук державного управління (Federal University of Applied Administrative Sciences (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung)) [7, с. 70]. Базові курси для засвоєння основ державного управління надає Федеральна вища школа державного та муніципального управління (FH Bund).

Як видно із наведеного вище матеріалу, навчання в університеті – це далеко не єдиний варіант підготовки до державної служби. У багатьох випадках така підготовка здійснюється у формі (короткострокової) професійної підготовки з тісною прив'язкою до професійних потреб та практичних ситуацій, як “підвищення кваліфікації працівника на робочому місці”. Цей вид підготовки реалізується у багатьох варіантах, наприклад, у формі практикуму, семінару, конференції, самостійного навчання, віддаленого навчання, електронного навчання, навіть за бакалаврськими чи магістерськими програмами, під час виконання професійних обов'язків [7, с. 71]. Процес підвищення кваліфікації в державному правлінні включає в себе як повторення, так і нове засвоєння знань, а також може бути початковим (для початківців, наприклад, при введенні на посаду), пристосувальним (для пристосування службовця до нових функцій), для просування по службі (наприклад, підготовка для керівної діяльності), індивідуальним консультуванням (коучинг) тощо [12, с. 185–199].

Міністерства Німеччини врегульовують свої потреби у підготовці спеціалістів (державних службовців) із залученням спеціальних організацій, наприклад, Федеральної академії фінансів (Federal Academy of Finances), Академії з управління кризовими ситуаціями, планування на випадок аварійних ситуацій та цивільного захисту (Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection), Федерального управління з оборонних технологій та закупівель (Federal Office of Defence Administration Technology and Procurement) та ін. [7, с. 71].

Зауважимо, що в системі професійного навчання державних службовців Німеччини розроблені і пропонуються:

- бакалаврські програми;
- магістерські програми;

– курси, середньо- та короткострокові семінари, тренінги з підвищення кваліфікації.

Первинну підготовку здійснюють державні і приватні університети, технічні та гуманітарні вищі професійні школи.

Підвищення кваліфікації проходить у спеціалізованих навчальних закладах, підпорядкованих різним відомствам, а також урядам земель.

За формами навчання поділяється на такі види: очне, заочне, дистанційне (on-line), у замовника. Навчання у замовника є особливою формою підготовки та підвищення кваліфікації, яка дає державним службовцям змогу не лише отримати необхідний багаж знань, а й відразу застосувати їх на практиці [6, с. 28].

До основних тенденцій професійного навчання в Німеччині належать такі:

- посилення міжнародного, європейського виміру;
- спрямованість на лідерський підхід до державного управління;
- розвиток дистанційного / е-навчання при розробці нових навчальних дисциплін, курсів підвищення кваліфікації, тематичних семінарів [6, с. 31].

IV. Висновки

На підставі проведеного аналізу досвіду Німеччини, на нашу думку, важливим для формування й розвитку еліти в державному управлінні є:

- необхідність встановлення чітких і прозорих умов добору на публічну (державну) службу. При цьому конкурсна процедура є найефективнішим інструментом дотримання зазначених вимог;
- забезпечення поступовості набуття знань і навичок державно-управлінської діяльності, що значною мірою забезпечується саме кар'єрною системою державної служби;
- використання таких механізмів проходження державної служби, як підготовка й випробувальна служба, що дасть змогу покращити якість корпусу публічних службовців та підвищити його стабільність (для вищого рівня державної служби Німеччини підготовка служба триває 2–2,5 року, а випробувальна – до 3 років);
- первинний і лонгований відбір претендентів на посади в системі державного управління;
- безперервна освіта для здійснення успішної службової кар'єри, підтвердження права на заміщення вищої посади (складання іспитів з обов'язкових та факультативних предметів);
- гнучкість навчальних програм (використання блочно-модульного принципу побудови дає змогу швидко адаптувати їх до потреб поточного періоду та ефективно вирішувати актуальні завдання);

– посилення формування лідерських якостей у претендентів на найвищі посади в державному управлінні;

– створення інтерактивної системи інформування про курси підвищення кваліфікації, семінари (з описом теми, зазначенням дати, імені викладача, можливістю заповнення реєстраційних карток в он-лайн режимі), розробка переліку курсів та семінарів на 1–2 роки (у Німеччині – на 5 років).

Перспективами подальших розвідок у цьому науковому напрямі є дослідження досвіду формування й розвитку еліти в державному управлінні інших країн та розробка науково обґрунтованих рекомендацій щодо його використання в Україні.

Список використаної літератури

1. Ашин Г.К. Мировое элитное образование / Г.К. Ашин. – М. : Анкил, 2008. – 360 с.
2. Боссарт Д. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке; [пер. з англ. О.М. Шапенко]. – К. : Міленіум, 2004. – 128 с.
3. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И.А. Василенко. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
4. Государственная служба (комплексный подход) : учеб. пособ. – [2-е изд.]. – М. : Дело, 2000. – 440 с.
5. Гришконец А.А. Правовое обеспечение государственной службы / А.А. Гришконец. – М., 1998. – С. 40.
6. Крайник П.І. Професійне навчання державних службовців у Німеччині / П.І. Крайник // Професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зарубіжний та вітчизняний досвід : матер. наук.-метод. семінару в режимі відеоконференцз'язку, м. Київ; Дніпропетровськ; Львів; Одеса; Харків, 28 вересня 2010 р. / [за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка]. – К. : НАДУ, 2011. – С. 25–33.
7. Провідні навчальні заклади у сфері професійної підготовки державних службовців: приклад Франції, Польщі, Німеччини та Латвії : звіт у рамках проекту Twinning "Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні". – К. : НАДУ, 2010. – 117 с.
8. Прокопенко Л.Л. Публічна служба в країнах ЄС [Електронний ресурс] / Л.Л. Прокопенко, І.А. Шабатіна // Публічне адміністрування: теорія та практика : електр. зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/ProkopenkoStat.pdf>.
9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [за заг. ред. В.П. Ти-

- мощука, А.М. Школика]. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
10. Система державного управління Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України / [авт.-упоряд.: Ю.В. Ковбасюк, С.В. Загороднюк, П.І. Крайнік; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка]. – К. : НАДУ, 2010. – 76 с.
11. Der öffentliche Dienst in Deutschland. – Berlin : Bundesministerium des Innern, 2002. – 179 s.
12. Kitschenberg Helmut. Personalwesen = Управление персоналом / Н. Kitschenberg, В. Neuenahr, Übersetzung ins Russische A. Matsnev. – München : Bayerische Verwaltungsschule Körperschaft des öffentlichen Rechts; Brühl : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern, 2002. – 273 s. – (Handbuch der internationalen Rechtsund Verwaltungssprache: Deutsch – Russisch: Reihe R, Bd. 10).
13. Penaud Jeanne. La fonction publique des Communautés européennes / Jeanne Penaud // Problemes politiques et sociaux. – 1993. – № 713–714. – 117 s.

Стаття надійшла до редакції 09.08.2012.

Сурай И.Г. Формирование и развитие элиты в государственном управлении: опыт Германии
В статье освещены особенности формирования и развития элиты в государственном управлении Германии.

Ключевые слова: элиты в государственном управлении, государственная служба, опыт Германии, формирование и развитие элиты в государственном управлении.

Suray I. Forming and development of elite is in public administration: experience of Germany
In the articles lighted up of feature of forming and development of elite in public administration of Germany.

Key words: elites in public administration, public service, experience of Germany, forming and development of elite is in public administration.

УДК 330.526.34:338.24

О.Б. Таращанська

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ОБЛІКУ НА РИНКУ КОРПОРАТИВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сучасну систему обліку прав власності на цінні папери в Україні; визначено її основні недоліки, які використовуються в рейдерських схемах, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення її регулювання.

Ключові слова: рейдер, рейдерство, цінні папери, депозитарій, реєстратор, утримувач.

I. Вступ

Сьогодні в Україні система обліку прав власності на цінні папери складається з двох функціонально відокремлених компонентів: обліку прав власності, який здійснюють реєстратори, та депозитарного обліку прав власності на цінні папери. І хоча Законом України “Про акціонерні товариства” передбачено існування акцій товариств виключно в бездокументарній формі, тобто в зберігача цінних паперів на рахунках емітента, на практиці ця норма не завжди застосовується. Новостворювані акціонерні товариства виконують цю норму законодавства, але акції товариств, які були створені раніше, досі так і залишаються в документарній формі в реєстраторів власників іменних цінних паперів. Це надає широкі можливості для здійснення рейдерських захоплень підприємств, оскільки отримання контролю над реєстром підприємства, а тим більше над його реєстратором – це половина успіху будь-якої рейдерської атаки. Саме тому вдосконалення державного регулювання системи обліку на ринку корпоративних цінних паперів, на нашу думку, є одним з основних засобів протидії рейдерству в Україні.

Аналіз стану наукових розробок у вітчизняних джерелах із цієї проблеми свідчить, що вона є актуальною й перебуває в полі зору багатьох науковців. Вивчення напрямів діяльності учасників фондового ринку України та захисту прав власників цінних паперів присвячені праці Д.О. Андреева [1], І.Г. Андрущенка [2], Г.М. Остапович [3], Л.В. Панової [4], А.В. Попоної [5], О.В. Регурецької [6] та ін. Проте досі ще бракує досліджень системи ринку корпоративних цінних паперів як засобу протидії рейдерству. Це зумовлює вибір теми дослідження, його мету та завдання.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення напрямів удосконалення державного регулювання системи обліку на ринку корпоративних цінних паперів як засобу протидії рейдерству в Україні.

Відповідно до поставленої мети основними завданнями є: аналіз сучасної системи обліку прав власності на цінні папери в Україні; визначення її основних недоліків, які використо-

вуються в рейдерських схемах; внесення пропозицій щодо вдосконалення державного регулювання системи обліку цінних паперів.

III. Результати

Відповідно до Законів України “Про акціонерні товариства” та “Про внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” щодо порядку дій емітента та інвесторів”, починаючи з 30 жовтня 2010 р. єдиною можливою формою існування акцій товариств має бути бездокументарна форма. Але товариства не поспішають здійснювати дематеріалізацію своїх акцій, оскільки переведення обліку прав власності на акції до зберігача вимагає багато часу та коштів. Тому реєстр власників іменних цінних паперів часто так і залишається в реєстратора.

Інститут реєстраторів є загрозою вільній конкуренції та прозорості на ринку цінних паперів через грубі порушення ними чинного законодавства. Саме реєстратори навмисне затягують або відмовляють у реєстрації та перереєстрації прав власності (замість 1–3 днів із моменту отримання необхідного пакета документів перереєстрація прав власності триває від 14 до 30 днів), обмежують доступ до інформації власникам цінних паперів, зокрема про проведення загальних зборів акціонерів, здійснюють ведення подвійних реєстрів акціонерів одного емітента, не дотримуються вимог щодо кваліфікації персоналу тощо.

Передача реєстру акціонерів спеціалізованому реєстратору розширює коло осіб, які можуть брати участь у захопленні/недружньому поглинанні підприємства, тому деякі товариства, побоюючись, що реєстратор може сприяти розкраданню акцій, воліють вести реєстр акціонерів самостійно. До того ж це дає змогу оперативно реагувати на зміни в складі акціонерів та економити кошти на залучення стороннього реєстратора.

Але при цьому не враховуються такі обставини. У тому випадку, якщо буде здійснено силове захоплення підприємства, реєстр акціонерів, який, як і всі документи товариства, має зберігатися за місцем перебування виконавчого органу, буде виявлений рейдерами й поданий уже в новій редакції з іншими власниками цінних паперів. Інші документи, які підтверджу-

ють процес передачі цінних паперів, будуть “загублені”.

При виникненні таких ситуацій довести незаконність дій рейдерів досить важко, оскільки, як правило, після силового входу на руках у колишнього керівництва не залишається практично ніяких документів. У товаристві, яке самостійно веде реєстр акціонерів, часто відповідальним за його ведення є голова правління. Отже, достатньо тимчасово зайняти його посаду, наприклад, на підставі рішення загальних зборів акціонерів, які згодом будуть визнані недійсними, і внести записи до реєстру акціонерів на свій розсуд.

Передача реєстру акціонерів реєстраторові, ліцензованому фахівцю, який підлягає особливому контролю з боку Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, теж не гарантує недоторканності реєстру, але деякою мірою ускладнює розкрадання акцій шляхом підроблення записів у реєстрі.

Останнім часом спостерігається загрозлива тенденція зростання кількості правопорушень щодо обліку прав власності. Становище, яке склалося на цей час щодо реєстрації та обліку прав власності на цінні папери, є загрозливим і неодноразово привертало увагу уряду.

Покласти край використанню реєстраторів у рейдерських схемах, здійсненню правопорушень з обліку цінних паперів, а також маніпулюваннями з реєстрами акціонерів підприємств мають положення Закону України “Про акціонерні товариства”, якими зобов’язано здійснити переведення документарного обігу цінних паперів у бездокументарний.

Для переходу до бездокументарної системи обігу іменних цінних паперів має бути, по-перше, запроваджена система (електронної) форми документообігу, а також необхідна централізація системи обліку прав власності на цінні папери. Проблема “подвійних реєстрів” можна розв’язати шляхом утворення єдиного центрального депозитарію як суб’єкта, що вестиме реєстр власників іменних цінних паперів. Звісно, має бути здійснена уніфікація діяльності учасників депозитарної системи (реєстраторів, утримувачів) з обов’язковою умовою технологічної консолідації із центральним депозитарієм.

Основу депозитарного обліку становить облік цінних паперів, випущених у бездокументарній формі або знерухомлених цінних паперів, що “трансформувалися” в записи на рахунках через необхідність надати більшої мобільності та захищеності такому фінансовому інструменту, як паперовий цінний папір. Саме зміна записів на рахунок в цінних паперах тягне за собою передачу прав власності на цінні папери.

Але для переходу до бездокументарного обігу цінних паперів в Україні є суттєві перешкоди: по-перше, відсутність механізму спонукання акціонерних товариств до знерухоhlenня своїх акцій; по-друге, затягування формування центрального депозитарію. Причому найбільше занепокоєння викликає конфронта-

ція між Національним депозитарієм України та Всеукраїнським депозитарієм цінних паперів, яка триває через суперечності щодо бази створення центрального депозитарію, пропорцій їх можливого злиття та підконтрольності – державі чи професійним учасникам фондового ринку України.

Свого розвитку депозитарна діяльність набула в доповідях Групи тридцяти і Базельського банківського комітету, у рекомендаціях міжнародної організації IOSCO, стандартах ISO, директивах ЄС та в інших документах. У результаті цього розвитку в більше ніж у 100 країнах світу з’явилися повнофункціональні Центральні депозитарії, які стали основою обігу “електронних цінних паперів” та надали додатковий поштовх для розвитку ринку капіталу цих країн.

Більше ніж 41% центральних депозитаріїв у світі прийняли рішення про те, що немає необхідності надавати власникам цінних паперів їх у паперовій формі, облік цінних паперів і прав власності здійснюється у вигляді електронних записів; 31% центральних депозитаріїв здійснюють знерухоhlenня, тоді як транзакції проводяться через електронну розрахункову систему без фізичного переміщення цінних паперів; решта 28% центральних депозитаріїв зберігають цінні папери як в електронній, так і в знерухоhlenній формі [7].

Найчастіше доступ інвесторів до центрального (національного) депозитарію здійснюється через зберігача (89%). Це цілком відповідає нормам Закону України “Про Національну депозитарну систему й особливості електронного обігу цінних паперів в Україні”. Від загальної кількості ринків, відкритих для інвестицій, 80% обслуговуються операційними центральними депозитаріями. Саме центральні депозитарії забезпечують фундамент для безризикового виконання угод щодо цінних паперів [7].

Функціонування такої системи зовсім не означає, що в країні має існувати лише одна фондова біржа, на якій котируються всі цінні папери. Наприклад, у Сполучених Штатах функціонують сім фондових бірж і єдина система котирування полягає в тому, що відповідними цінними паперами торгують на відповідних біржах. Те саме стосується обліку та зберігання. У Франції цінні папери котируються в єдиній системі бірж, що складається із семи фондових бірж, а зберігаються й обліковуються в єдиному національному депозитарії. Більшість країн має по одній фондовій біржі й одному національному депозитарію [8].

На наш погляд, перехід до бездокументарного обігу цінних паперів в Україні приведе до таких позитивних змін, як:

- зростання впевненості громадськості в безперешкодній реалізації прав власності на цінні папери;
- захищеність учасників господарських товариств – власників цінних паперів – від рейдерських захоплень підприємств, які здійс-

- новались за допомогою махінацій з реєстрами цінних паперів;
- збільшення потенційної бази цінних паперів для торгівлі на організованому ринку цінних паперів в Україні;
- прискорення обігу цінних паперів і відповідне зростання ліквідності вторинного ринку;
- ліквідація витрат на обслуговування паперових сертифікатів, пов'язаних з їх перевіркою на достовірність, перевезенням, переоформленням при здійсненні корпоративних дій або операцій купівлі-продажу, спадкування тощо.

Крім переваг, необхідно дослідити й негативні або потенційно ризикові наслідки запровадження обігу цінних паперів лише у вигляді електронних записів з погляду розробки комплексу превентивних заходів. Зокрема, проблемним питанням є захист власників цінних паперів від базового депозитарного ризику. Мінімізацію такого ризику в Україні, на нашу думку, повинна забезпечувати система захисту, розроблена як професійними учасниками, так і державними органами [8]. З метою зниження ризикованості депозитарних операцій доцільно ширше використовувати в роботі депозитарних установ в Україні принципи ризик-менеджменту з практики іноземних депозитарних установ. Деякі із цих принципів вже активно застосовують національні зберігачі [7].

Аналіз законодавчого забезпечення ринку цінних паперів дав змогу дійти висновку, що чинні закони України встановлюють лише найбільш загальні положення щодо випуску та обігу цінних паперів підприємств, залишаючи неузгодженими окремі сторони економічних відносин між емітентами та інвесторами, насамперед облік права власності. Це гальмує розвиток фондового ринку в Україні.

Важливо зауважити, що нині обіг (укладання та виконання угод) цінних паперів регулює велика кількість законодавчих і підзаконних актів щодо майнових відносин. З одного боку, загальне законодавство (Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України “Про господарські товариства”, Закон України “Про нотаріат” тощо) із низкою підзаконних актів, а з іншого – спеціальне законодавство. Цілком можливо при обігу цінних паперів порушити хоча б один із цих актів. Це може відбутися, незважаючи на чинний Закон України “Про Національну депозитарну систему й особливості електронного обігу цінних паперів в Україні”, який регулює обіг цінних паперів. Однак цей Закон для багатьох учасників ринку є чомусь вторинним.

На сьогодні положення Закону України “Про акціонерні товариства” в частині ведення обігу цінних паперів тільки в бездокументарній формі набуло чинності, але, незважаючи на зусилля Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, товариства не поспішають здійснювати дематеріалізацію своїх акцій. Крім того,

діяльність реєстраторів власників цінних паперів досі регулюється чинним законодавством України, наприклад, Законом України “Про Національну депозитарну систему й особливості електронного обігу цінних паперів в Україні”. Саме тому вкрай необхідно провести ревізію нормативної бази щодо системи обліку на ринку цінних паперів з метою врегулювання розбіжностей у законодавчих актах та доопрацювання чинного законодавства.

Таким чином, існує досить багато проблем, пов'язаних із відсутністю централізованої системи обліку цінних паперів. Це створює умови для корпоративних конфліктів, особливо тих, які пов'язані з діяльністю реєстраторів, зокрема, щодо маніпуляцій з “подвійними реєстрами”. Тому необхідно розробити та впровадити заходи побудови такої системи обліку прав власності на цінні папери, яка б забезпечувала дотримання права власності в Україні.

IV. Висновки

Для вдосконалення системи ринку корпоративних цінних паперів, а також для запобігання здійсненню рейдерських захоплень з використанням реєстрів акціонерів можна висунути такі пропозиції:

- провести аналіз і моніторинг дії законодавчих актів щодо обліку цінних паперів в Україні для усунення розбіжностей між цими актами;
- здійснити корпоратизацію законодавчих актів щодо обліку цінних паперів в Україні;
- розробити дієві механізми дематеріалізації акцій, а також посилити міри покарання для тих акціонерних товариств, які, у супереччю вимогам чинного законодавства, досі не перейшли до бездокументарної форми обліку акцій;
- на законодавчому рівні вирішити конфлікт між ПАТ “Всеукраїнський депозитарій цінних паперів” та ПАТ “Національний депозитарій України” в частині їх суперечності щодо створення Центрального депозитарію шляхом їх об'єднання;
- здійснити передачу на зберігання Центральному депозитарію України копій реєстрів власників іменних цінних паперів. Таким чином, у разі виникнення подвійних реєстрів дійсним буде визнаний той з них, який відповідає копії в Центральному депозитарії;
- позбавлення ліцензії реєстратора або утримувача у випадку повної або часткової втрати реєстру або здійснення неправомірних дій, які привели до втрати власником цінних паперів.

Реалізація цих пропозицій приведе до формування чітко зрозумілої й прозорої системи законодавчого регулювання обліку цінних паперів, буде сприяти розширенню фондового ринку, надасть інвестору впевненість, у тому, що в Україні його права власності захищені, а разом це має сприяти поліпшенню інвестицій-

ного клімату та привабливості України для інвесторів.

Перспективи подальших розвідок. Актуальність і практична значущість порушеної в статті проблеми, а також той факт, що перехід до виключно бездокументарного випуску корпоративних цінних паперів неможливий без збалансованої системи захисту власників цінних паперів, потребують подальшого врегулювання й визначають необхідність подальших розвідок у цьому напрямі з урахуванням досвіду країн світу з розвинутим фондовим ринком.

Список використаної літератури

1. Андреев Д.О. Адміністративно-правові засоби захисту прав власників цінних паперів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Дмитро Олександрович Андреев. – К., 2008. – 185 с.
2. Андрущенко І.Г. Державний контроль діяльності учасників фондового ринку України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / І.Г. Андрущенко. – Київ, 2004. – 18 с.
3. Остапович Г.М. Державний контроль на ринку цінних паперів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ганна Михайлівна Остапович. – К., 2006. – 206 с.
4. Панова Л.В. Проблеми правового регулювання ринку цінних паперів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 "Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право" / Л.В. Панова. – Харків, 2002. – 19 с.
5. Попова А.В. Правове становище професійних учасників ринку цінних паперів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 "Господарське право; господарсько-процесуальне право" / А.В. Попова. – Київ, 2006. – 20 с.
6. Регурецька О.В. Охорона прав акціонерів у цивільному праві : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 "Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право" / О.В. Регурецька. – Київ, 2005. – 20 с.
7. Пересада А.А. Портфельне інвестування [Електронний ресурс] / А.А. Пересада // Бібліотека економіста. – 2008. – Режим доступу: <http://library.if.ua/book/75/5392.html>.
8. Мендрул О.Г. Ринок цінних паперів [Електронний ресурс] / О.Г. Мендрул, І.А. Шевчук // Бібліотека економіста. – 1998. – Режим доступу: <http://library.if.ua/book/91/6320.html>.

Стаття надійшла до редакції 24.09.2012.

Таращанская О.Б. Усовершенствование государственного регулирования системы учета на рынке корпоративных ценных бумаг в Украине

В статье анализируется современная система учета прав собственности на ценные бумаги в Украине; определяются ее основные недостатки, которые используются в рейдерских схемах, а также формулируются предложения по усовершенствованию ее регулирования.

Ключевые слова: рейдер, рейдерство, ценные бумаги, депозитарий, регистратор, держатель.

Taraschanska O. Improving government regulation of accounting in corporate securities market in Ukraine

This article analyzes the current registration system of ownership of securities in Ukraine, are determined by its major shortcomings, which are used in the raider schemes, and formulated proposals for improving its regulation.

Key words: raider, raiding, securities, depository, registrar, holder.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 354:351:332.54

О.В. Аксьонов

аспірант
Класичний приватний університет

ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ, ФОРМ І ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РАЦІОНАЛЬНИМ ВИКОРИСТАННЯМ І ОХОРОНОЮ ЗЕМЕЛЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Статтю присвячено визначенню основних елементів державного контролю в галузі використання й охорони земель, встановленню принципів, стадій і форм прояву контрольної діяльності в системі державного управління земельними ресурсами.

Ключові слова: державне управління земельними ресурсами, охорона земель, державний контроль за раціональним використанням і охороною земель, перевірка, обстеження, інспектування, нагляд.

I. Вступ

Будь-який конкретний вид контролю має деякі загальні для всіх видів контролю ознаки. За допомогою певного набору цих ознак або характеристик можна відрізнити один вид контролю від іншого.

Незалежно від виду контролю, такими характеристиками можуть слугувати:

- мета контролю;
- завдання контролю;
- об'єкт контролю;
- предмет контролю;
- суб'єкт контролю;
- суб'єкт, що приймає рішення за результатами контролю; причому це може бути безпосередньо суб'єкт контролю або суб'єкт, в інтересах якого контроль здійснюється;
- форми (методи) контролю.

Для визначення основних елементів, форм, стадій і принципів державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами необхідно розглянути інші види контролю в галузі використання й охорони земель, встановити їх загальні ознаки та визначити відмінність.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні елементи державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами, встановити стадії, форми і принципи контрольної діяльності.

III. Результати

Контроль у галузі охорони земель зараховують до екологічного виду контролю, оскільки

екологічний контроль – узагальнювальне поняття, до якого входить контроль лісовий, гірничий тощо.

Екологічний контроль – функція держави в галузі екології, що є найважливішим засобом забезпечення раціонального використання природних ресурсів і ефективної охорони природи [1, с. 173].

Метою проведення екологічного контролю є забезпечення органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними й фізичними особами виконання законодавства в галузі охорони навколишнього середовища, дотримання вимог, у тому числі нормативів і нормативних документів, у галузі охорони навколишнього середовища, а також забезпечення екологічної безпеки.

До його завдань належать спостереження за станом і змінами навколишнього середовища, перевірка дотримання вимог екологічного законодавства і нормативів якості навколишнього середовища, виконання заходів щодо раціонального використання природних ресурсів і оздоровлення навколишнього середовища [4].

Відповідно до мети екологічного контролю, об'єктом контролю в галузі охорони земель є органи державної влади і місцевого самоврядування, юридичні й фізичні особи.

Згідно з об'єктом і завданням екологічного контролю, контроль у галузі охорони земель здійснюється на предмет забезпечення додержання норм земельного законодавства і запобігання його порушенням, а також ужиття заходів щодо припинення порушень і притягнення винних до юридичної відповідальності з боку органів державної влади і місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб.

Залежно від контролюючого суб'єкта, контроль у галузі охорони земель поділяють на такі види:

- 1) державний;
- 2) відомчий;
- 3) самоврядний (муніципальний);
- 4) громадський (суспільний);
- 5) виробничий.

Суб'єктами державного контролю в галузі охорони земель є органи законодавчої і виконавчої гілок влади, органи місцевого самоврядування [13, ст. 5], спеціально уповноважені державні органи [8, ст. 5].

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

Спеціально уповноваженими державними органами в галузі охорони земель законодавством визначено двох суб'єктів:

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

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

Посадові особи органів державного контролю відповідно до їх повноважень [8, ст. 10] мають право в установленому законодавством України порядку:

- безперешкодно обстежувати земельні ділянки, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб, перевіряти документи щодо використання та охорони земель;
- давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) з питань використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства України про охорону земель відповідно до їх повноважень, а також про зобов'язання приведення земельної ділянки у попередній стан;
- складати акти перевірок чи протоколи про адміністративні правопорушення у сфері використання та охорони земель і дотримання вимог законодавства про охорону земель та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, а також подавати до відповідних органів матеріали перевірок щодо припинення винних осіб до відповідальності;

- у разі неможливості встановлення особи правопорушника земельного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до міліції чи до приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради для встановлення особи порушника та складання протоколу про адміністративне правопорушення;
- викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень з питань, пов'язаних з порушенням земельного законодавства України;
- передавати до органів прокуратури, органів дізнання та досудового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину;
- звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат сільсько- і лісогосподарського виробництва, а також повернення самовільно чи тимчасово зайнятих земельних ділянок, строк користування якими закінчився.

Відомчий контроль здійснюється відомствами – міністерствами, державними комітетами тощо. Головна мета відомчого контролю – забезпечення на підвідомчих підприємствах раціонального використання природних ресурсів, наданих їм у користування [1, с. 180].

Органи відомчого контролю мають право застосовувати щодо правопорушників відповідні заходи впливу, у тому числі накладати на них адміністративні стягнення.

Розрізняють два види відомчого контролю: внутрішньовідомчий і надвідомчий [2].

Внутрішньовідомчий (внутрішній) контроль є функцією практично всіх міністерств, державних комітетів та інших відомств, він дає можливість контролювати стан справ у сфері діяльності відповідних органів. Їх контрольні повноваження, як правило, закріплені в положеннях про них.

Надвідомчий (зовнішній) контроль має переважно функціональний характер і стосується конкретно визначених питань: дотримання чинного земельного законодавства, екологічних норм. Контрольні повноваження органів надвідомчого контролю можуть фіксуватися не тільки у положеннях про них, а й у спеціальних законах.

Самоврядний (муніципальний) земельний контроль здійснюється органами місцевого самоврядування або уповноваженими ними органами на території муніципального утворення відповідно до законодавства у порядку, встановленому нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування.

Статтею 33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [12] у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища виконавчим органам сільських, селищних, міських рад делеговані повноваження зі здійснення контролю

за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів.

Вид земельного контролю, що здійснюється громадянами і громадськими об'єднаннями, в процесі якого виконується перевірка дотримання земельного законодавства, запобігання, виявлення й усунення правопорушень у галузі земельних відносин державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності і громадянами, визнається як громадський (суспільний).

Громадський контроль спрямований на дотримання встановленого порядку підготовки і прийняття виконавчими органами державної влади й органами місцевого самоврядування рішень, що зачіпають передбачені права й законні інтереси громадян і юридичних осіб. Громадяни можуть повідомляти про відомі їм правопорушення у галузі охорони навколишнього середовища, брати участь у перевірках та інших формах здійснення екологічного контролю, пікетах тощо [3]. Він є формою реалізації демократії й способом залучення населення до управління суспільством і державою.

Правознавці визначають, що за своєю юридичною природою громадський контроль за використанням та охороною земель є спорідненим із самоврядним контролем у цій сфері суспільних відносин, тому іноді його не відокремлюють від самоврядного.

Земельним кодексом України проведення громадського контролю за використанням та охороною земель закріплено за громадськими інспекторами, які призначаються відповідними органами місцевого самоврядування і діють на підставі положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади щодо земельних ресурсів [5, ст. 190]. Зазначене положення не затверджене, і тому на сьогодні громадський контроль за використанням та охороною земель в Україні можна вважати відсутнім.

А.М. Мірошніченко [6, с. 226–227] зазначає, що громадський контроль за використанням та охороною земель може здійснюватися в рамках громадського контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, законодавчою основою здійснення якого є Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” [14, ст. 36] та Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України “Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля” від 27.02.2002 р. № 88 [9].

Як зазначається у повідомленні прес-служби Державної екологічної інспекції України від 31.01.2012 р. на розширеному засіданні колегії Державної екологічної інспекції України, одним із головних пріоритетів у роботі інспекції визначено розробку Положення про діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля, що будуть проводити за участю громадськості [7].

Виробничий контроль здійснюється безпосередньо самими підприємствами й організаціями на території свого господарства. Це може бути виробничо-технічний відділ, посадова особа, сектори або служби. Зміст, порядок організації і здійснення контролю визначається внутрішніми документами підприємства. Як зазначають дослідники, виробничий контроль є логічним продовженням відомчого контролю [1, с. 182].

Незалежно від виду контролю, його не можна розглядати як одноразове явище, у зв'язку із чим виділяють декілька його стадій і, відповідно, розрізняють запобіжний, поточний і подальший контроль.

Запобіжний контроль здійснюється для недопущення прийняття необґрунтованих або незаконних рішень. Прикладом запобіжного контролю є участь контролюючих органів у погодженні місця розташування об'єктів і земельних ділянок, що визначається “Порядком погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок” [11].

Поточний контроль здійснюється в оперативному порядку, а також у процесі підготовки, розгляду і затвердження проектів програм, схем та інших документів і рішень у галузі охорони земель. Поточний контроль передбачає оперативне втручання в земельні відносини і дає змогу легко запобігати можливим випадкам порушення вимог раціонального використання й охорони земель. Прикладом поточного контролю є проведення позапланової перевірки в разі отримання контролюючим органом заяв, скарг чи звернень громадян, в яких наведено інформацію про можливість виникнення аварійних ситуацій, що можуть негативно вплинути на стан земельних ресурсів або самовільне зайняття земельної ділянки шляхом початку будівництва якого-небудь об'єкта.

Зміст подальшого контролю полягає у спостереженні суб'єкта контролю за станом усунення порушень, виявлених на попередніх стадіях контролю, а також своєчасним виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування, юридичними і фізичними особами виданих їм обов'язкових вказівок і приписів з питань раціонального використання природних ресурсів й охорони навколишнього середовища. Так, наприклад, при виявленні на стадії поточного контролю самовільного зайняття земельної ділянки і надання порушнику припису про усунення зазначеного порушення контролюючий орган після закінчення терміну, відведеного на усунення порушення, перевіряє стан виконання припису.

Формами зовнішнього прояву контрольної діяльності є:

- 1) перевірка;
- 2) обстеження;
- 3) інвентаризація;
- 4) нагляд;
- 5) інспектування.

Перевірка призначена для забезпечення усіма державними і муніципальними органами, юридичними та фізичними особами вимог раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища. Перевірці підлягає будь-яка галузь екологічних відносин, починаючи від порядку надання у користування об'єктів природи і закінчуючи вирішенням земельних спорів.

Порядком планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель [10] визначено три види перевірок – планову, позапланову й оперативну.

Планові перевірки проводяться відповідно до квартальних планів робіт, затверджених керівниками контролюючих органів. Про проведення такої перевірки об'єкту контролю повідомляють заздалегідь.

Позапланова перевірка не передбачається планом роботи контролюючого органу і проводиться без попереднього повідомлення в разі отримання доручення від Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів прокуратури, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування або отримання заяв, скарг чи звернень громадян, у яких наведено інформацію про порушення земельного законодавства.

Оперативні перевірки проводяться в разі виявлення аварійних забруднень земельних ресурсів, здійснення контролю за станом виконання раніше виданих приписів, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних насаджень, межових знаків.

Обстеження визначають більш глибоким проникненням у галузь екологічних відносин і, крім виявлення порушення при його здійсненні, розробляють заходи щодо його усунення, для чого можуть залучатися необхідні спеціалісти.

Інвентаризація – це опис стану тих або інших ділянок природи – сільськогосподарських земель, земель водного і лісового фонду тощо. При проведенні інвентаризації можливе виявлення порушення вимог раціонального використання й охорони земель унаслідок використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, самовільно зайнятих земель тощо.

Інспектування – це перевірка правильності чийх-небудь дій у порядку нагляду й інструктування. Інспектування відрізняється від інших форм контролю, передусім, перевіркою діяльності підконтрольних осіб.

При здійсненні державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами, посадових осіб органів контролю, відповідно до затверджених положень, називають інспекторами, але вони здійснюють усі форми контролю, а не тільки інспектування.

Для державного контролю за раціональним використанням і охороною земель у системі

державного управління земельними ресурсами, з огляду на його об'єкт, інспектуванню підлягають усі види діяльності в галузі екологічних відносин – від оформлення матеріалів землеустрою, до складання акта про порушення земельного законодавства.

Нагляд здійснюється органами, уповноваженими виконувати саме наглядові функції – прокурорський нагляд, гірський нагляд, санітарний нагляд і т. ін. Найвищу форму нагляду здійснює прокуратура як через загальну прокуратуру, так і через спеціально створені природоохоронні прокуратури [15].

IV. Висновки

Необхідною умовою екологічного контролю є взаємодія контролюючих органів, викликана множинністю як підконтрольних природних об'єктів (землі водного і лісового фондів, сільськогосподарські землі тощо), так і контролюючих органів.

Узагальнюючи і порівнюючи різні види контролю в галузі раціонального використання й охорони земель, виявити специфіку і характерні ознаки державного контролю в системі державного управління земельними ресурсами стає можливим завдяки таким ознакам, як суб'єкт і об'єкт контролю, оскільки мета, завдання й форми всіх наведених видів контролю однакові. При цьому важливе виділення такої ознаки, як характер суб'єкта контролю, оскільки він може бути зовнішнім або внутрішнім стосовно об'єкта контролю.

Так, ст. 6 останньої редакції Закону України "Про державний контроль за використанням та охороною земель" від 23.02.2012 р. визначено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, належить здійснення державного контролю за використанням та охороною земель у частині додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства України та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю. У ст. 7 цього Закону до повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) в сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, належить здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель у частині додержання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами вимог законодавства України про охорону земель [8, ст. 6–7]. Таким чином, один із законодавчо закріплених суб'єктів державного контролю за використанням і охороною земель може здійснювати лише відомчий або самоврядний контроль, а не державний.

Державний контроль за раціональним використанням і охороною земель у системі державного управління земельними ресурсами повинен бути надвідомчим і базуватись на незалежній основі – принцип об'єктивності.

Крім того, повинні бути забезпечені принципи гласності, систематичності та дієвості [1, с. 176].

Принцип гласності полягає в інформуванні населення про роботу державних органів у галузі екології. Це і пропаганда ідей раціонального використання й бережливого ставлення до навколишнього середовища. Гласність можна розглядати і як форму звіту контролюючих органів про свою діяльність. Вона має запобіжнo-виховне значення – потенційний порушник, знаючи, що його протиправні дії будуть піддані гласності, буде намагатись їх не допускати.

Систематичність полягає у безперервності контролю, оскільки в іншому разі він не може бути ефективним. Це найповніше виявляється при поточному контролі. Випадковий, разовий контроль не надає повного уявлення про стан підконтрольного об'єкта, знижує можливість або робить неможливим своєчасне виявлення порушень і вживання заходів щодо їх усунення, знижує пильність контролюючих органів, надає свободу для здійснення порушень підконтрольними особами.

Дієвість (ефективність) контролю у галузі раціонального використання й охорони земель зумовлює його зміст і призначення. Його не можна розглядати тільки як засіб реєстрації недоліків, крім їх виявлення, потрібно встановити причину і вжити заходи щодо їх усунення.

Особливо важливим для земель сільськогосподарського призначення є запобіжний контроль, оскільки метою такого контролю є недопущення настання шкідливих наслідків, що, як правило, тягнуть за собою такі невідворотні процеси, як, наприклад, деградацію земель. Він повинен бути пріоритетним в Україні.

Список використаної літератури

1. Адиханов Ф.Х. Экологическое право : учебник / Ф.Х. Адиханов. – Барнаул : Алтайский государственный университет, 2006. – 380 с.
2. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
3. Боголюбов С.А. Экологическое право : учебник для вузов / С.А. Боголюбов. – М. : НОРМА, 2001. – 448 с.
4. Голиченков А.К. Экологическое право России : словарь юридических терминов : учеб. пособ. для вузов / А.К. Голиченков. – М. : Городец, 2008. – 448 с.
5. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.11.2001 р. № 2768-14 [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1317099824889977>. – Назва з екрану.
6. Мірошніченко А.М. Земельне право України : навч. посіб. / А.М. Мірошніченко. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.
 7. Повідомлення прес-служби Державної екологічної інспекції України від 31.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244919259. – Назва з екрану.
 8. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 963-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=963-15&p=1317099824889977>. – Назва з екрану.
 9. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 р. № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>.
 10. Про затвердження Порядку планування та проведення перевірок з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель : Наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 12.12.2003 р. № 312 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1223-03>. – Назва з екрану.
 11. Про затвердження Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.11.2004 р. № 434 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1470-04>. – Назва з екрану.
 12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-вр [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>. – Назва з екрану.
 13. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15>. – Назва з екрану.
 14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. – Назва з екрану.
 15. Про прокуратуру : Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. – Назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2012.

Аксёнов О.В. Определение стадий, форм и принципов осуществления государственного контроля за рациональным использованием и охраной земель в системе государственного управления земельными ресурсами

Статья посвящена определению основных элементов государственного контроля в сфере использования и охраны земель, установлению принципов, стадий и форм проявления контрольной деятельности в системе государственного управления земельными ресурсами.

Ключевые слова: государственное управление земельными ресурсами, охрана земель, государственный контроль за рациональным использованием и охраной земель, проверка, обследование, инспектирование, надзор.

Aksenov O. Determination stages forms and principles realization of the government control after the rational use and guard landed in the system of the government by landed resources

Article is devoted definition essence elements of the government control in the industry rational use and guard landed and determination stages forms and principles realization of the control activity in the system of the government by landed resources.

Key words: state government of the landed resources, guard landed, government control after the rational use and guard landed, verification, inspection, inspecting, supervision.

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Недостатня ефективність існуючої системи державного управління потребує вдосконалення інституціональних механізмів з регулювання зовнішньоекономічної діяльності та формування митної політики. У зв'язку із цим відбувається трансформація повноважень і структури органів державного управління, створення недержавних інституцій, залучення громадськості до регуляторних процесів. Водночас потребують удосконалення всі складові інституціонального механізму, які забезпечують його дієвість та ефективність.

Ключові слова: система державного управління, механізми державного регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, митна політика.

I. Вступ

Поглиблення світових трансформаційних явищ та загострення міжнародної конкуренції зумовлюють необхідність постійного перегляду й корегування державних механізмів реалізації зовнішньоекономічної політики. Створення належного рівня економічної безпеки, розбудова країни як правової держави безпосередньо пов'язана з підвищенням ефективності інституціонального забезпечення діяльності державних органів, що спрямована на своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам у сфері зовнішньоекономічних операцій. Важлива роль у захисті суспільних відносин у сфері митно-правового регулювання належить митним органам, завдання й функції яких спрямовані на захист державних інтересів, прав та інтересів громадян, а також суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

У сфері формування та реалізації зовнішньоекономічної політики основною й надзвичайно важливою інституцією є Державна митна служба України, яка як складна система з реалізації поставлених цілей у галузі митної політики та митної справи повинна працювати безперервно, безперебійно й забезпечувати вчасне вирішення всіх завдань, що постають перед органами державного управління щодо забезпечення законного й ефективного ведення суб'єктами господарювання зовнішньоекономічної діяльності. Тому дослідження впливу інституціональних змін на ефективність діяльності митних органів дасть змогу з'ясувати проблемні моменти останніх модернізацій та виявити напрями подальших реформ.

Розвиток митної політики в системі єдиної загальнодержавної політики, значення митних органів в інституціональному механізмі формування та реалізації митної політики досліджують такі науковці, як: І.Г. Бережнюк, С.В. Ківалов, О.М. Козирін, В.П. Науменко, Л.М. Пісьма-

ченко, Д.В. Приймаченко та ін. Українські науковці активно брали участь у розробці проекту Митного кодексу України та коментарів до них, Положення про Державну митну службу України й інших основоположних документів. Безсумнівно, зміни в чинному національному законодавстві, які відбулися останнім часом, трансформація ролі державних органів у процесі побудови демократичної, соціальної, правової держави виявили коло проблем у побудові інституціонального механізму, які потребують свого нагального вирішення.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в аналізі інституціонального механізму як комплексу взаємопов'язаних методів і інструментів, що побудований на основі єдиної мети, методології та організаційної структури; з'ясуванні проблемних моментів останніх модернізацій і виявленні напрямів подальших реформ.

III. Результати

Кожна країна, втілюючи державні стратегії та програми, обов'язково формує необхідні інституції, без яких розвиватися їй втілювати державні плани та задуми неможливо. Ці інституції у своїй сукупності та взаємодії створюють організаційні основи системи державного регулювання економіки. При цьому від ефективності діяльності кожної з них у результаті залежатиме загальна ефективність державного управління. До принципової структури інституцій, які уповноважені регулювати зовнішньоекономічну діяльність та захищати економічні інтереси держави, зазвичай входять Кабінет Міністрів, міністерство зовнішньої торгівлі або зовнішньоекономічних зв'язків, митні органи (управління), центральний банк, експортно-імпортний банк, центральне статистичне управління (міністерство), міністерство закордонних справ, податкові відомства [8, с. 40–43]. У нашій країні діє подібна система (див. рис.), в якій кожен із органів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності виконує тільки йому делеговані функції, закріплені в законодавстві.

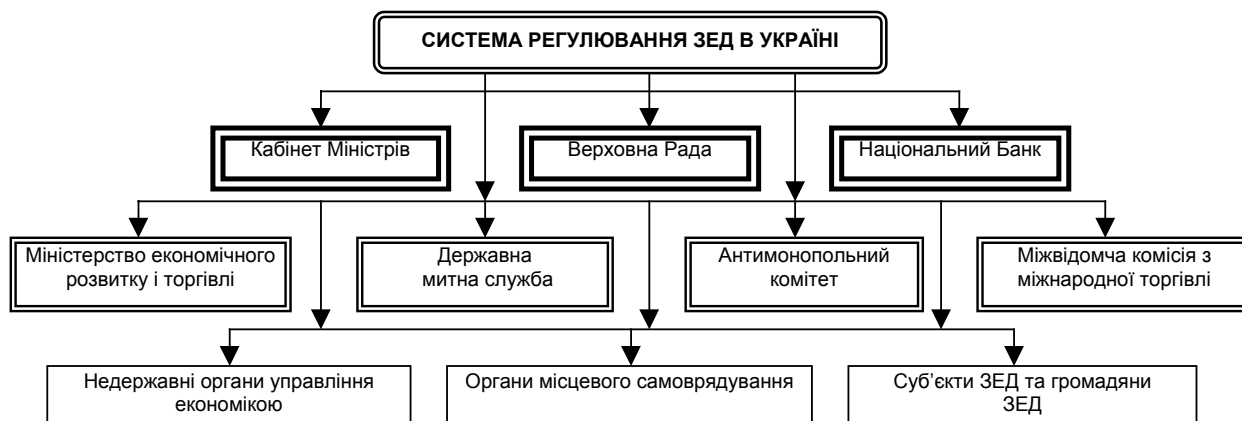


Рис. Система державного управління зовнішньоекономічною діяльністю в Україні

Так, на захисті економічних інтересів України стоять Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Національний банк, Центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики (Міністерство економічного розвитку і торгівлі), Державна митна служба, Антимонопольний комітет, Міжвідомча комісія з міжнародної торгівлі. Крім того, на ведення зовнішньоекономічної політики можуть впливати органи місцевого самоврядування, недержавні органи управління економікою (біржі, торговельні палати, асоціації, спілки, ради), суб'єкти ЗЕД та громадяни.

Митна служба України поряд з іншими державними структурами створена для державного гарантування економічної безпеки, порядку та розвитку країни. При цьому митні органи виконують поставлені перед ними завдання, виступаючи необхідним та обов'язковим елементом державно-правового механізму економічної й митної політики, під яким розуміють "сукупність державних інституцій, задіяних у процесі формування і впровадження митної політики, їхню роль та відносини, що підпорядковані чіткій ієрархії правових норм та принципів" [7, с. 26–27]. Ця відповідальна місія закріплена чинним законодавством України, де зазначено, що Державна митна служба є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері митної справи. Таким чином, митні органи є невід'ємною частиною центральної виконавчої влади, на яку покладена реалізація митної політики.

У цілому інституціональний механізм державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності має багатогранний характер за сукупністю цілей, засобів їх досягнення, показників результативності та ефективності [1, с. 45], і саме тому потребує системного підходу. У дослідженні інституціонального механізму науковці пропонують застосовувати загальносистемні підходи [1, с. 45]: *комплексний* підхід, який передбачає вивчення компонентів системи, що мають самостійні цілі, завдання та структуру; *структурний* підхід, який передбачає дослідження складу й структури інституцій, що за-

безпечує оптимальне організаційне забезпечення дії механізму; *цілісний* підхід, який відстежує взаємозв'язок і взаємодію між елементами системи.

Комплексний характер системи митного регулювання полягає в тому, що держава забезпечує комплекс взаємопов'язаних методів і інструментів, побудований на основі єдиної мети, методології та організаційної структури, яка включає державні установи, громадські організації й інші інституції. Увесь цей комплекс зі своєю системою інститутів та організацій з відпрацьованими технологіями й механізмами регулювання митно-правової діяльності створює інституціональний механізм, який на сьогодні вже повинен [6] ґрунтуватись на чіткому виконанні процедурних правил СОТ та орієнтуватись на відповідність нормам ЄС, що стосуються не тільки законів і відомчих нормативних актів, а й сучасного інформаційно-технологічного забезпечення, дій посадових осіб, участі громадянського суспільства в процесах державного управління.

Основними організаційно-правовими формами державного впливу на зовнішньоекономічну, а отже, і митну діяльність, є створення нормативно-правової бази для їх регламентації та організація й функціонування системи державних органів, що беруть участь в її реалізації [6]. У сукупності ці інститути забезпечують легітимність суспільних відносин в митній сфері, захист національних інтересів держави, прав і законних інтересів учасників митно-правової діяльності, їх відповідальність за недотримання чи неналежне виконання норм законодавства. У системі нормативно-правових актів виділяють два основних комплекси державного регулювання: регулювання зовнішньоекономічної діяльності й регулювання митної справи.

Аналізуючи інституціональний механізм державного регулювання в структурному аспекті, зазначимо, що до кола суб'єктів, у межах компетенції і професійних інтересів яких перебувають питання митної політики й митної справи, належать органи державної влади, що прямо чи опосередковано беруть участь у фо-

рмуванні та реалізації митної політики, різноманітні громадсько-політичні організації, фінансово-економічні інституції й інші суб'єкти, що репрезентують інтереси окремих верств суспільства, діяльність яких має важливе значення для прийняття рішень, пов'язаних з формуванням митної політики. Із цієї причини виникають певні труднощі із чітким визначенням суб'єктного складу механізму формування політики, а формування механізму реалізації здійснюється за умов суттєвого впливу політичних, економічних і організаційних факторів та залежить від характеру економіко-політичних взаємозв'язків у державі.

Досліджуючи структуру інституціонального механізму, доцільно виділити не лише суб'єктів державного регулювання у сфері зовнішньоекономічної політики, а й об'єкти, оскільки їхня участь у формуванні або реалізації митної політики є надзвичайно важливою – саме їх участь є визначальною в тому, наскільки правильними й ефективними будуть дії самого механізму.

Зауважимо, що ефективність інституціонального механізму формування та реалізації митної політики залежить, насамперед, від того, чи будуть поєднані єдиною метою всі учасники суспільних відносин у митній галузі. Саме із цих позицій до структури зазначеного механізму мають бути включені недержавні громадські організації, що представляють інтереси суб'єктів господарювання. Таким чином, інституціональний механізм формування та реалізації митної політики – це [6] певна система взаємопов'язаних суб'єктів (інститутів), які, взаємодіючи, забезпечують цілісність, безперервність процесу регулювання суспільних відносин у митній галузі, а також створюють необхідні умови для задоволення найбільш значущих потреб для об'єктів митної політики.

Структурна схема організаційного забезпечення інституціонального механізму показує розгалужену структуру цього механізму. Вона зумовлена різноманітністю залучених у митну сферу об'єктів митної політики за видами діяльності, за способами їх участі в реалізації митної політики й необхідності різноаспектного забезпечення реалізації механізму: організаційного, інформаційного, технологічного тощо. Велика кількість нормативно-правових документів, виданих такою розгалуженою організаційною структурою, не дає змоги точно розуміти сферу їх дії, поле їх перетину та взаємозв'язку, міру компетенції суб'єктів митної політики, міру відповідальності об'єктів їх застосування тощо. Тому впорядкування законних і підзаконних нормативно-правових актів, внесення узгоджених змін і доповнень до чинних актів сприятиме їх розумінню та підвищенню ефективності їх застосування.

Періодичного вдосконалення зазнає основний законодавчий документ у галузі митної справи й митної політики – Митний кодекс

України. Прийняття оновленої редакції цього документа передбачало внесення змін або втрату чинності 23 законами України, що свідчить про недосконалість існуючого інституціонального механізму. Низька ефективність інституціоналізації зовнішньоекономічної діяльності пояснюється: недостатнім рівнем усвідомлення всіх наслідків дії правового механізму в умовах тотальної тінізації економіки; несистематичністю роботи над правовим забезпеченням зовнішньоекономічної діяльності; відсутністю аналізу впливу організаційних заходів на якість упровадження правового механізму; відсутністю відповідальності за прийняті рішення та впливом деяких інших суб'єктивних факторів, наприклад, кон'юнктурного лобізму з боку окремих груп, корупційних дій чиновників, байдужості суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності внаслідок втрати економічної зацікавленості тощо.

Аналіз практики функціонування інституціонального механізму формування та реалізації митної політики виявив ряд суттєвих факторів, що заважають адаптації національної митної політики до нових економічних, соціально-політичних умов та міжнародних стандартів у цій сфері. Основним з них є обмеження ролі органів виконавчої влади в процесі формування митної політики, що суперечить загальносвітовим тенденціям. Так, наприклад, російські науковці [4], спираючись на аналіз державно-правового механізму митної політики зарубіжних країн, зазначають, що рамковий характер законів, які приймаються парламентом у сфері зовнішньоекономічної діяльності, потреба швидкого, оперативного втручання в питання митного регулювання, а також специфіка самої митної справи, що передбачає спеціальну підготовку для прийняття більшості рішень у цій сфері, призводять до стрімкого зростання ролі Уряду та окремих міністерств у правотворчості з питань митно-правового регулювання суспільних відносин [2, с. 96]. Відповідно до поширеної практики згода парламенту потрібна лише для прийняття найбільш важливих, кардинальних рішень з питань митної політики. У решті випадків повноваження, що стосуються митної політики держави, передаються Уряду держави як найвищому органу виконавчої влади [2, с. 66]. Таким чином, делегування правотворчих повноважень забезпечує еластичність правової регламентації митної політики. На жаль, в Україні такий підхід не знайшов належного втілення. На сьогодні до прерогативи Верховної Ради України законодавство зараховує більшість питань щодо правового регулювання митної діяльності, а до повноважень Кабінету Міністрів України – фактично тільки координаційні та технологічні функції.

Аналіз повноважень державних інституцій у формуванні й реалізації митної політики дав змогу виділити інституціональні групи. Державні органи загальної компетенції, а саме Верхо-

вна Рада, Президент України та Уряд України, прямо чи опосередковано пов'язані з формуванням митної політики через, насамперед, прийняття законодавчих актів, у яких визначаються основні напрями митної політики, структура органів реалізації митної політики, їх компетенція в цій сфері, порядок здійснення митної діяльності, порядок формування та застосування тарифних і нетарифних засобів митного регулювання. Також до виключної компетенції, наприклад, Верховної Ради, належить визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; надання згоди на обов'язковість і денонсацію міжнародних договорів України, здійснення контрольних повноважень у цій сфері. Іншими словами, державні інституції загальної компетенції шляхом законотворчої діяльності створюють нормативно-правові основи для діяльності всіх суб'єктів та об'єктів митної політики, а саме законодавче забезпечення формування й реалізації митної політики.

Зазначимо, що у формуванні та реалізації митної політики беруть участь державні інституції спеціальної компетенції: Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, для яких регулювання у сфері митної політики не є основним видом діяльності, та Державна митна служба України, яка є спеціально уповноваженим органом у зазначеній галузі і на яку покладається безпосереднє керівництво митною справою.

Від початку створення митних органів в Україні на них було покладено організацію здійснення митної політики, забезпечення ефективного функціонування митної системи, організацію й контроль за виконанням актів законодавства України про митну справу, узагальнення практики застосування законодавства з питань, що входять до його компетенції, розробку пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань митної справи та внесення їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

І сьогодні Державна митна служба України залишається центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України, але через Міністра фінансів України. Держмитслужба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері державної митної справи. Але частина повноважень ДМСУ перерозподіляються між іншими органами державної виконавчої влади.

Підпорядкування Державної митної служби Міністру фінансів вказує на особливу важливість служби в наповненні державного бюджету й бюджетній політиці України, хоча в основоположних для Держмитслужби документах серед основних завдань Держмитслужби фінансового компонента не зазначено. Так, якщо до основних завдань ДМСУ редакції 2007 р. належала

участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в галузі митної справи, то в останній редакції аналогічного документа участь у формуванні державної політики в галузі митної справи зводиться до внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері державної митної справи.

Перерозподіл повноважень між Міністерством фінансів, Міністерством економічного розвитку і торгівлі та ДМСУ відбувається з урахуванням міжнародного європейського досвіду, але часто механізми реалізації перерозподілених функцій не встигають за прийняттям рішення про остаточний перерозподіл. До того ж наявність великої кількості проблем у галузі митної справи і з боку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, і з боку державних органів, до повноважень яких входить реалізація митної політики, свідчить про загрозу економічним інтересам України в разі недосконалого функціонування державних механізмів реалізації митної політики.

Аналіз практики діяльності окремих органів виконавчої влади свідчить про те, що чимало питань з формування та реалізації митної політики певною мірою вирішують саме Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України, які в межах своїх повноважень безпосередньо беруть участь у формуванні державної митної політики. Адже основні зусилля Міністерства фінансів спрямовані на розроблення та проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики. І саме включення до структури Міністерства фінансів ДМСУ завершило ланцюг збирання податків і формування бюджету, що в принципі забезпечує потребу у формуванні єдиної державної фінансово-економічної політики, яка об'єднує фінансову, податкову, митну й бюджетну політику держави разом. Застереження викликає той факт, що надзвичайно великий вплив адміністративних важелів і гіпертрофований акцент діяльності митних органів у бік фіскальної складової стане ще більшим тягарем і для підприємств, і для пересічних громадян, які споживають імпортовані товари.

Трансформація інституціональних повноважень у сфері формування та реалізації митної політики була спрямована на посилення ролі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України як основного органу у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, регулювання цінової політики. У модернізованому міністерстві була розширена зовнішньоекономічна складова департаментами державної політики у сфері зовнішньої торгівлі, державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, з питань торговельного захисту, торговельно-економічних відносин з країнами СНД та Російською Федерацією, двостороннього торговельно-економічного співробітництва,

співробітництва з Європейським Союзом і департаментом торговельних переговорів та співробітництва з СОТ. Таким чином, можна говорити про концентрацію всіх основних функцій щодо регулювання питань із зовнішньоекономічної політики України в межах одного державного органу. Ця ситуація дала змогу частині науковців [3; 5; 6] відвести Міністерству економічного розвитку і торгівлі України важливу роль серед органів виконавчої влади в механізмі формування митної політики [3, с. 127], і визначити провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації єдиної державної політики економічного й соціального розвитку України.

Участь державних органів у формуванні та реалізації митної політики не обмежується лише Міністерством фінансів України та Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Активну участь у цьому процесі бере Національний банк України, Державна податкова адміністрація України, Служба безпеки України, Державна служба експортного контролю та інші, завдання яких тією чи іншою мірою пов'язані з реалізацією митної політики. Разом з тим зауважимо, що залучення різних фахівців, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, громадян до вирішення проблем реалізації митної політики є додатковим резервом підвищення якості державного управління зовнішньоекономічними процесами. До системи консультативно-дорадчих органів, що визнаються суб'єктами митної політики, входять Митно-тарифна рада при КМ України, Рада з питань зовнішньоекономічної діяльності при КМ України, Громадська рада при Держмитслужбі України, Громадська рада при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України, Рада імпортерів при КМ України, Рада експортерів при Міністерстві закордонних справ України тощо, які є консультативно-дорадчими органами в питаннях формування та реалізації митної політики.

В Україні сьогодні, разом зі становленням її як цивілізованої, високорозвинутої, правової держави, відбувається поступовий процес становлення громадянського суспільства, який ще дуже далекий від завершення й досконалості. Для громадянського суспільства характерна система представництва інтересів різних груп суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у вигляді громадських організацій, які виражають інтереси та формулюють пріоритети певних економічних груп, сприяють належному встановленню каналів зв'язку між державою й громадянами. Саме через участь громадських організацій у процесі формування та реалізації митної політики забезпечується участь громадськості в прийнятті рішень з питань формування митної політики. Це робить можливим урахування інтересів різних категорій підприємців і громадян, створення засад легітимності прийнятих рішень органами державної влади у сфері

митно-правового регулювання зовнішньоекономічних відносин, підвищення відповідальності громадянського суспільства за стан проблем у сфері митного регулювання. Хоча рішення цих органів мають рекомендаційний характер, але за умови налагодження неформальної участі в обговоренні проблемних питань та активної взаємодії між державними органами й операторами зовнішньоекономічної діяльності можна істотно підвищити якість державних інституцій у плані оптимального використання державних ресурсів, урахування специфічних аспектів проблеми, виявлення суперечностей тощо.

IV. Висновки

Відсутність єдиної стратегії формування національної митної політики й системного підходу щодо функціонування механізмів забезпечення її впровадження зумовлює необхідність модернізації митної політики та її інституціонального механізму. Такі реформації потребують упорядкування законодавчої бази, яка б забезпечувала чітке розмежування функцій і повноважень органів державної влади в галузі митної політики; її імплементацію до міжнародних стандартів, у тому числі стандартів ЄС; узгодження дії державних органів і налагодження ефективної взаємодії між ними; підвищення якості функціонування механізму за рахунок запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; зосередження зусиль на активізації процесу самоорганізації суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності для переведення деяких функцій державного регулювання у сферу реалізації недержавних інституцій. Отже, інституційні особливості – це формування державою та іншими впливовими й зацікавленими силами зрозумілих, досяжних і вигідних правил та процедур взаємодії, санкцій і стимулів, стримувачів та противаг, які дозволяють побудувати більш досконалу ієрархію управління, досягнення позитивного результату. Питання, порушені в статті, є надзвичайно актуальними й потребують подальших усебічних наукових досліджень, зокрема, щодо організаційних аспектів та нормативно-правової регламентації інформаційної взаємодії органів державної влади в процесі вирішення проблем державної регуляторної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Список використаної літератури

1. Бережнюк І.Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти: монографія / І.Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. – 543 с.
2. Керимов Д.А. Философские проблемы права / Д.А. Керимов. – М.: Мысль, 1972. – 368 с.
3. Ківалов С.В. Митна політика та митне право в Україні / С.В. Ківалов. – Одеса: Юридична література, 2006. – 360 с.

4. Козырин А.Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран / А.Н. Козырин. – М. : Изд-во МГИМО, 1994. – 145 с.
5. Пісьмаченко Л.М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в Україні: регулювання та контроль : монографія / Л.М. Пісьмаченко. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 366 с.
6. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави 2007 р. [Електронний ресурс] / Д.В. Приймаченко // Бібліотека юриста. – Режим доступу: <http://studrada.com.ua/>.
7. Ківалов С.В. Митна політика України : підручник / С.В. Ківалов, Б.А. Кормич. – Одеса : Юридична література, 2001. – 256 с.
8. Управління зовнішньоекономічною діяльністю : монографія / під ред. А.І. Кредісова. – К. : ВІРА-Р, 1998. – 448 с.

Стаття надійшла до редакції 17.08.2012.

Борисенко О.П. Институциональные особенности формирования и реализации таможенной политики Украины

Недостаточная эффективность существующей системы государственного управления требует совершенствования институциональных механизмов по регулированию внешнеэкономической деятельности и формированию таможенной политики. В связи с этим происходит трансформация полномочий и структуры органов государственного управления, создание негосударственных учреждений, привлечение общественности к регулирующим процессам. Одновременно требуют совершенствования все составляющие институционального механизма, обеспечивающие его действенность и эффективность.

Ключевые слова: система государственного управления, механизмы государственного регулирования, внешнеэкономическая деятельность, таможенная политика.

Borysenko O. Institutional Features of Forming and Realization of Customs Policy of Ukraine

The ineffectiveness of the existing system of government requires the improvement of institutional mechanisms for the regulation of foreign economic activity and the formation of customs policy. In this regard, there is a transformation of powers and structure of government, the creation of non-state institutions, public involvement in regulatory processes. At the same time all the components of an institutional mechanism to ensure its effectiveness should be improved.

Key words: public administration, mechanisms of state regulation, foreign economic activity, customs policy.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано систему принципів державної служби в Україні. Розкрито підходи до їх трактування в українській та радянській науковій думці. Наведено узагальнювальний перелік принципів державної служби співвідносно Апарату Верховної Ради України.

Ключові слова: державна служба, принципи державної служби, державна політика, Апарат Верховної Ради України.

I. Вступ

Зі здобуттям незалежності Україна стала на шлях глибоких інституційних перетворень, що не оминули і функціонування єдиного законодавчого органу держави – Верховної Ради України. Відповідно, неодноразово змінювались її повноваження, насамперед, стосовно впливу на формування виконавчої влади та процедур законотворчого процесу.

Водночас, Апарат Верховної Ради України, що покликаний надавати науково-організаційне, документально-інформаційне та фінансово-господарське забезпечення діяльності законодавчого органу, залишався поза фокусом реформ. Відтак, складно чітко окреслити його статус, адже відсутній нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що окреслював би повноваження Апарату Верховної Ради України.

Поряд із недостатнім законодавчим забезпеченням, практично відсутні і комплексні наукові дослідження, які безпосередньо стосувалися б Апарату ВР України, оскільки ті цільові наукові розвідки, що проводяться, як правило, об'єктом своєї уваги визначають функціонування самої Верховної Ради України.

II. Постановка завдання

Питання формування теоретико-правових засад державної служби розглядалось у науковому доробку низки вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: В. Авер'янов, Д. Бахрах, М. Білинська, С. Дубенко, С. Ківалов, М. Лахижа, Г. Леліков, В. Малиновський, В. Манохін, Н. Нижник, О. Оболенський. Водночас, недостатньо дослідженими залишаються аспекти основ та порядку проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України.

Метою статті є ідентифікація принципів проходження державної служби в Апараті Верховної Ради України.

III. Результати

Розгляд принципів державної служби в парламенті необхідно розпочати з їх співвідношення із загальними принципами державної служби в Україні. Так, В. Малиновський зазначає,

що останні є обов'язковими для всіх органів та службовців, поширюються на всі види державної служби та є загальними в її рамках, охоплюють усі правові, організаційні, функціональні та інші аспекти, що становлять зміст державної служби [3].

Подібну характеристику принципів державної служби наводить російський дослідник у сфері теоретико-методологічних основ державної служби В. Манохін, який ще на початку 1990-х рр. визначив ключові вимоги до принципів державної служби:

- обов'язкові для всіх осіб і організацій, які тією чи іншою мірою мають стосунок до державної служби;
- поширюються на всі види державної служби і є загальними в межах державної служби;
- охоплюють усі організаційні, правові та інші аспекти, які становлять зміст державної служби [4].

Виходячи з наведеного, можна резюмувати, що принципи державної служби в Апараті Верховної Ради України мають бути ідентичними загальним принципам державної служби в Україні.

С. Ківалов наводить таке трактування принципів державної служби: це основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [2].

Ю. Оболенський стверджує, що принципи державної служби визначають основні риси, сутнісні характеристики, найважливіший зміст і значення самої державної служби. Як наукова категорія, відповідні принципи окреслюють вихідні положення та теоретичні ідеї, що відбивають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, найбільш характерні риси організації та функціонування не тільки самої державної служби, а й усієї системи державного апарату, судочинства та прокуратури, визначають зміст складних взаємовідносин усередині всього механізму держави [6].

Учений відзначає такі особливості принципів державної служби:

- визначають сутність державної служби, її найважливіші риси;
- висвітлюють загальний характер управлінської, нормативно-проектної, організаційно-розпорядчої, консультативно-дорадчої та інших аспектів діяльності державних службовців;
- установлюють закономірності в системі організації та функціонування державної служби;
- зумовлюють значущість, законність і соціальну цінність правовідносин, що виникають у системі державної служби;
- відображають об'єктивні зв'язки, які виникають у системі державно-службових правовідносин;
- закріплюють згадане у нормах правового інституту державної служби.

Розгляд власне принципів державної служби варто розпочати з напрацювань радянської школи, основні постулати якої сформували засади національної школи державної служби. Так, В. Манохін пропонував до принципів державної служби зарахувати:

- демократизм служби: широка доступність посад для громадян, попереднє обговорення кандидатів на посади у трудових колективах, рівність службовців й інших громадян у політичній і громадській сферах, відсутність у службовців будь-яких переваг матеріального чи іншого характеру, загальні для всіх норми про відповідальність за правопорушення;
- підзвітність і підконтрольність державних службовців представницьким органам влади безпосередньо і через їхні органи;
- гласність служби: постійне і систематичне висвітлення засобами масової інформації стану справ у державних органах в аспекті конкретних посадових осіб, участь громадян у розгляді службовцями їх скарг і заяв, повідомлення про призначення і переміщення керівників державних органів тощо;
- законність і державна дисципліна: дотримання законів та інших правових актів, а також державної дисципліни у службовій сфері, діяльність у межах повноважень за посадою, високі вимоги до дотримання законів, службової дисципліни і персональна відповідальність за доручену справу;
- соціальний і правовий захист державного службовця та його правомірної діяльності з боку держави і суспільства: неприпустимість перепон до виконання державних повноважень, охорона честі і гідності державного службовця, відповідальність громадян за зазіхання на службову діяльність і непокору законному розпорядженню чи вимозі державного службовця [5].

На противагу наведеному широкому підходу щодо системи принципів державної служби,

запропонованому В. Манохіним, інший радянський учений Д. Бахрах виділяв лише найзагальніші з них:

1) демократизм, що включає повну і постійну відповідність діяльності службовців інтересам громадян та суспільства, загальну доступність державної і муніципальної служби, змінність службовців як один з виявів політичної демократії, підзвітність і відповідальність службовців;

2) професіоналізм, що включає компетентність працівника; систематичне, регулярне виконання функцій, посадових обов'язків, дотримання правил службових відносин, регулярне отримання плати за свою працю, відповідальність за діяльність;

3) соціально-правовий захист службовців, до якого можна зарахувати гарантії дотримання прав державних службовців, нормативно-правове забезпечення їх професійної діяльності, створення адекватних соціально-побутових умов державних службовців для підвищення їх зацікавленості щодо виконуваних обов'язків та підвищення статусу державної служби в суспільстві [1].

Державна служба, як комплексна категорія, може розглядатись через низку аспектів. Відповідно, якщо тлумачити державну службу тільки як діяльність державних службовців, тобто в процесуальному аспекті, то можна виділити принципи рівного доступу громадян на державну службу, заміщення посад та ін. Водночас, розглядаючи державну службу через організаційно-правовий аспект, необхідно першочергово відобразити загальні принципи організації та функціонування державного апарату і спеціальні принципи, які притаманні тільки інституту державної служби (професіоналізм та компетентність) [4].

У будь-якому разі, в контексті цього дослідження не є сутнісно важливим, які з принципів необхідно відображати першочергово, набагато важливішим є цілісний перелік та сутність останніх.

Уперше принципи державної служби в Україні на законодавчому рівні були визначені у Законі України "Про державну службу" від 16.12.1993 р., після прийняття якого жодних змін до їх законодавчого переліку не вносилося. Наразі прийнятий новий Закон України "Про державну службу" від 17.11.2011 р. (набуває чинності 01.01.2013 р.), у якому перелік принципів державної служби було переглянуто відповідно до положень Концепції розвитку законодавства про державну службу, схваленої Указом Президента України (див. рис.).

У цій Концепції визначено основні засади вдосконалення правового регулювання державної служби, які мали сприяти удосконаленню принципів державної служби:

- конституційність і законність регулювання діяльності державних органів та державних

- службовців, їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства;
- професійність, демократичність та прозорість системи державної служби, процедури прийняття органами державної влади рішень, забезпечення участі громадян у процесі їхньої підготовки, об'єктивне та оперативне інформування громадян України про діяльність державних органів і державних службовців;
- патріотизм державних службовців та неухильне дотримання ними вимог законодавства, етичних норм і правил поведінки,

насамперед, щодо недопущення проявів корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів;

- політична нейтральність державних службовців, чітке розмежування політичних та адміністративних посад, повноважень та відповідальності осіб, що їх займають;
- стабільність державної служби, надійна захищеність державних службовців від політичного чи іншого незаконного втручання у виконання ними службових обов'язків [10].

	Принципи згідно із Законом України "Про державну службу" від 16.12.1993 р.	Принципи згідно із Законом України "Про державну службу" від 23.01.2012 р.
Спільні	Служіння народу України Законність Професіоналізм Чесність Персональна відповідальність	
Відмінні	Гуманізм і соціальна справедливість Пріоритет прав людини і громадянина Відданість справі Дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування Дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян	Верховенство права Патріотизм Рівний доступ до державної служби Політична неупередженість Прозорість діяльності

Джерело: узагальнено автором [8; 9].

Рис. Порівняння законодавчих основ принципів державної служби в Україні

Як свідчить відповідне порівняння, незмінними залишилися принципи: служіння народу України, законності, професіоналізму, чесності та персональної відповідальності. Крім того, додано низку інших принципів, що, на наше переконання, приводять систему державної служби у відповідність із сформованою політичною системою та пріоритетами розвитку суспільства і держави, а саме: верховенства права, патріотизму, рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості та прозорості діяльності.

Також слід зазначити, що окремі принципи, на перший погляд, було виключено, однак глибший огляд дає можливість стверджувати, що гуманізм та соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громадянина, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування та дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян можуть розглядатись тією чи іншою мірою як складова принципу верховенства права, а відданість справі може реалізуватись через принципи чесності, служіння народу України та патріотизму.

Серед поданого переліку можна умовно виділити конституційні та організаційно-функціональні принципи державної служби. Саме така класифікація набула практичного значення. Конституційні принципи впливають із положень Основного Закону України, які конкретизуються у відповідних законодавчих актах.

Серед конституційних принципів можна виділити такі: служіння народу України, верхо-

венство права, законність, рівний доступ громадян до державної служби.

Конституційні принципи державної служби є основою для організації і функціонування державної служби.

Організаційно-функціональні принципи державної служби враховуються при: підборі кадрів і заміщенні ними вакантних посад державної служби; проходженні державної служби, кар'єрному зростанні, підвищенні професійного рівня державних службовців; матеріально-фінансовому забезпеченні державних службовців; відповідальності державних службовців у межах державно-службових відносин; припиненні державної служби і пенсійному забезпеченні державних службовців [6].

Організаційно-функціональні принципи відображають механізм формування державної служби та діяльності самих службовців при здійсненні службових завдань і функцій, а також сприяють забезпеченню ефективності нормотворчої і правозастосовчої діяльності у державних органах. Виокремлення організаційно-функціональних принципів є умовним і пов'язане з внутрішньою структуризацією державної служби та спрямоване на забезпечення стабільності і зростання професійності державної служби.

Серед організаційно-функціональних принципів, передусім, виділяють принцип обов'язковості для державних службовців рішень, прийнятих вищестоящими державними органами і керівниками в межах їхніх повноважень і відповідно до законодавства України або, як

зазначено у деяких джерелах, – принцип підконтрольності та підзвітності державних органів і діяльності державних службовців.

Крім того, з наведеного у законодавчих актах переліку виокремлюють ще одну групу принципів, поряд із конституційними та організаційно-функціональними, а саме – етичні [11], до яких можна зарахувати: патріотизм, чесність, служіння народу України, політичну неупередженість, прозорість діяльності.

Узагальнюючи наведене, необхідно зазначити, що перелік загальних принципів державної служби, визначених законодавством, незалежно від їх умовного розподілу за тими чи іншими групами, має бути основою, критеріями для подальшої розбудови та функціонування як системи державної служби в Україні загалом, так і служби в Апараті Верховної Ради України, зокрема.

IV. Висновки

Проаналізувавши доробок українських та радянських дослідників у сфері визначення основоположних принципів державної служби, можна дійти висновку, що в основі їх переліку лежать категорії професіоналізму, служіння та демократизму. Поступово їх зміст розширився та став охоплювати, поряд із зазначеними, не лише об'єктивно зумовлені категорії політичної неупередженості, прозорості діяльності та рівного доступу, а й суб'єктивні ознаки чесності та патріотизму.

Відтак, визначивши, що принципи державної служби поширюються на всі її види та є загальними у межах державної служби, до їх переліку щодо Апарату Верховної Ради України доцільно зарахувати законність, професіоналізм, чесність, персональну відповідальність, верховенство права, патріотизм та рівний доступ до державної служби.

У подальших дослідженнях вважаємо за доцільне сфокусувати увагу на визначенні та

узагальненні інших аспектів функціонування Апарату Верховної Ради України, зокрема ідентифікації його функцій.

Список використаної літератури

1. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.
2. Ківалов С.В. Закон України про державну службу: наук.-практичн. коментар / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса: Фенікс, 2007. – 316 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління / В.Я. Малиновський. – Луцьк: Вежа, 2000. – 560 с.
4. Манохин В.М. Государственная служба / В.М. Манохин. – М.: Юридическая литература, 1978. – 357 с.
5. Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе / В.М. Манохин // Советское государство и право. – 1991. – № 12. – С. 90–98.
6. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. / О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2006. – 472 с.
7. Оболенський О.Ю. Принцип професіоналізму в державній службі / О.Ю. Оболенський // Вісник Державної служби України. – 1998. – № 1. – С. 54–61.
8. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52.
9. Про державну службу: Закон України від 23.01.2012 р. // Офіційний вісник України. – № 4. – С. 9.
10. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – С. 39.
11. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика / Є.С. Черноног. – К.: Знання, 2008. – 458 с.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2012.

Зотова Т.Г. К вопросу о принципах государственной службы в Верховной Раде Украины

В статье проанализирована система принципов государственной службы в Украине. Раскрыты подходы относительно их трактовки в украинской и советской научной мысли. Приведен обобщающий перечень принципов государственной службы применительно к Аппарату Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: государственная служба, принципы государственной службы, государственная политика, Аппарат Верховной Рады Украины.

Zotova T. The verkhovna rada of Ukraine secretariate public service principles about

In the article the system of Ukraine's public service principles is under analyzes. The directions of its interpretation under the Ukrainian and soviet scientific focus are shows. The summarizing of public service principles correlative to The Verkhovna Rada of Ukraine Secretariate are resulted.

Key words: public service, public service principles, public administration, The Verkhovna Rada of Ukraine Secretariate.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ І РОЗВИТКУ БІЗНЕС-ІНКУБАЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТА ІННОВАЦІЙНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті проаналізовано сучасний стан бізнес-інкубування в Україні; розкрито проблеми розвитку бізнес-інкубаторів в Україні; здійснено порівняльний аналіз таких понять, як: "бізнес-інкубатор", "бізнес-центр", "інноваційний бізнес-інкубатор", "технологічний інкубатор", "інноваційний центр".

Ключові слова: державна політика, інноваційна інфраструктура, бізнес-інкубатор, бізнес-центр, інноваційний бізнес-інкубатор, технологічний інкубатор, інноваційний центр.

I. Вступ

Зміна природи конкуренції потребує принципів перетворень в організації малого та середнього підприємництва, забезпечення ефективного поєднання переваг малого і середнього бізнесу з масштабним виробництвом, організаційною формою якого є бізнес-інкубатори. Надзвичайно актуальною ця проблема є для України в період фінансової кризи. Бізнес-інкубатори можуть стати основним джерелом залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, а також ефективною базою формування інноваційної економіки. Метою створення бізнес-інкубаторів є організація і забезпечення інтенсивного розвитку фінансово здорових суб'єктів підприємницької діяльності, які створюють нові цінності та робочі місця, зміцнюють національну економіку, комерціалізують нові технології та проекти. Тому постає необхідність активізації цього напрямку державної політики та вироблення механізмів розвитку в Україні сучасних методів і форм господарської інтеграції малого і великого бізнесу та підвищення конкурентоспроможності національного виробництва.

Особливості створення інноваційної інфраструктури в Україні розглянуто в працях таких учених, як: А. Амоша, В. Ворона, А. Дегтяр, В. Ільяшенко, А. Немченко, А. Мерзляк, О. Мордвінов, В. Огаренко, М. Пашута, В. Семиноженко, Д. Стеченко, Л. Федулова, В. Чабан, М. Якубовський.

Однак дотепер недостатньо вивченими залишаються питання розробки дієвих та ефективних механізмів державної підтримки та розвитку середніх і малих підприємств в умовах інноваційної економіки. Зокрема, йдеться про такі інструменти, як бізнес-інкубатори.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати сучасний стан бізнес-інкубування в Україні; розкрити проблеми розвитку бізнес-інкубаторів в Україні; здійснити порівняльний аналіз таких понять, як: "бізнес-інкубатор", "бізнес-центр", "інноваційний

бізнес-інкубатор", "технологічний інкубатор", "інноваційний центр".

III. Результати

Бізнес-інкубатор – організаційна структура, метою якої є формування сприятливих умов для стартового розвитку малих підприємств шляхом надання їм певного комплексу послуг і ресурсів. До послуг бізнес-інкубаторів зараховують: оренду площ; технічно-адміністративне обслуговування; консультаційні, економічні, науково-технічні, інвестиційні, навчальні, презентаційні, інформаційні та видавничі послуги, працевлаштування.

У процесі організації бізнес-інкубатора важливим є створення діючої мережі організацій, установ і суб'єктів господарювання різних форм власності, які можуть впливати на економічний розвиток регіону. Об'єднання можна здійснювати по-різному: від пайової участі при створенні бізнес-інкубатора як юридичної особи до участі в консультаційній раді або співробітництві на договірній основі. Партнерами бізнес-інкубаторів можуть бути місцеві органи влади, об'єднання підприємців регіону; банки та інші кредитні установи, наукові установи та вищі навчальні заклади тощо [1, с. 656].

Стрімкий розвиток і бурхливе зростання кількості бізнес-інкубаторів у багатьох країнах світу доводить ефективність використання цієї моделі для вирішення цілого ряду проблем, серед яких можна виділити такі:

- оздоровлення економічної активності підприємств;
- зростання кількості малих підприємств, підвищення їх життєздатності, а отже, розширення оподаткованої бази регіонів та держави;
- найбільш повне використання підприємствами наявних ресурсів, включаючи трудові, виробничі, технологічні, природні та ін.;
- підвищення інноваційної активності бізнесу в цілому, впровадження нових технологій і "ноу-хау";
- створення і зміцнення зв'язків між малим бізнесом та іншими сторонами економіки (великим бізнесом, державним, фінансовим

сектором), а також міжрегіональних і міжнародних зв'язків, що сприяють зміцненню економічних систем;

- зростання зайнятості, рівня життя населення [7, с. 59].

Слід зазначити, що практично в усіх країнах світу інкубатори користуються підтримкою держави, що виконує фінансування програм з розвитку малих форм підприємництва, особливо в науково-технічній сфері.

В Україні нині зареєстровано близько 70 бізнес-інкубаторів. Проте ефективно діючих можна назвати не більше десяти. Попри популярність такого бізнес-напрямку в розвинутих країнах, на вітчизняному ринку він поки що не прижився. Найголовнішим рушієм розвитку бізнес-інкубаторів є держава, але на сьогодні не зроблено жодних реальних кроків, щоб підтримати підприємців-початківців [2].

До реально діючих бізнес-інкубаторів варто зарахувати такі: “Харківські технології”, “Львівський політех”, “Славутицький муніципальний бізнес-інкубатор”, “Білоцерківський бізнес-інкубатор”, бізнес-інкубатор Херсонської торгово-промислової палати та ін. У 1998 р. було створено перше об'єднання українських бізнесів-інкубаторів – Асоціацію українських бізнесів-інкубаторів і інноваційних центрів (УАБІІЦ). Членами Асоціації є переважно керівники бізнесів-інкубаторів, центрів підтримки підприємництва й інших громадських організацій. Водночас членами Асоціації є успішні підприємці, науковці, українські та зарубіжні консультанти.

Однак говорити про зрілі форми українських бізнесів-інкубаторів ще не доводиться. Незважаючи на офіційну державну підтримку (закріплену Законом України “Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні” від 21.12.2000 р. № 2157-III, Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про сприяння створенню і діяльності бізнес-центрів та бізнес-інкубаторів” від 17.07.2001 р. № 289-р), ця ідея ще не знайшла широкого застосування і належного розвитку [8, с. 405]. Тому цілком зрозумілим є той факт, що деякі бізнес-інкубатори припинили свою діяльність, а нові поки що майже не з'являються.

На сьогодні можна досить чітко визначити чинники, які перешкоджають ефективному розвитку бізнес-інкубаторів в Україні.

Найважливішим серед них є проблема відсутності правового статусу у бізнес-інкубаторів та мінімуму нормативно-правової бази, яка необхідна для регулювання цих інституційних структур. Законодавчою базою для бізнес-інкубаторів у частині занять інноваційною діяльністю є Закон України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” від 22.03.2012 р. № 4618-VI і “Про інноваційну діяльність” від 04.07.2002 р. № 40-IV. Відповідно до цих законів, вони належать до об'єктів інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва. У Постанові Кабіне-

ту Міністрів України “Порядок реєстрації організацій, діяльність яких спрямована на задоволення потреб суб'єктів малого та середнього підприємництва” від 21.05.2009 р. № 510 законодавчо закріплені поняття “бізнес-центр”, “бізнес-інкубатор”, “інноваційний бізнес-інкубатор”.

Бізнес-центр – організація, яка надає інформаційні, консалтингові, маркетингові та інші послуги суб'єктам малого та середнього підприємництва, особам, що мають намір провадити підприємницьку діяльність.

Бізнес-інкубатор – організація, яка надає на певних умовах і на певний час спеціально обладнані приміщення та інше майно суб'єктам малого та середнього підприємництва, що розпочинають свою діяльність, з метою сприяння у набутті ними фінансової самостійності.

Інноваційний бізнес-інкубатор – спеціалізований бізнес-інкубатор, у якому створені умови для розроблення і застосування суб'єктами малого та середнього підприємництва інноваційних технологій.

Разом з цим, Законом України “Про інноваційну діяльність” визначено, що інноваційне підприємство (інноваційний центр, технопарк, технополіс, інноваційний бізнес-інкубатор тощо) – це підприємство (об'єднання підприємств), що розробляє, виробляє і реалізує інноваційні продукти і (або) продукцію чи послуги, обсяг яких у грошовому вимірі перевищує 70% його загального обсягу продукції і (або) послуг.

З поняттям “бізнес-інкубатор” деякі вчені у своїх працях ототожнюють такі поняття, як “технологічний інкубатор” та “інноваційний центр”. Проте, на нашу думку, вони мають дещо вужче значення. Технологічний інкубатор – це специфічний структурний підрозділ, який належить до складу технопарку та є ефективним засобом розвитку промисловості й інструментом для стимулювання економічного зростання, особливо в периферійних районах [3, с. 213–220]. Інноваційний центр – це економічна структура, розміщена в межах невеликої ділянки і призначена для малої щойно створеної венчурної компанії [6].

Незважаючи на те, що законодавчо закріплено поняття “бізнес-інкубатор”, практика показала, що державна підтримка інноваційної інфраструктури своєї мети остаточно не досягла, що необхідна більш конкретна державна і регіональна політика щодо забезпечення економіко-правових умов ефективного функціонування як усієї інноваційної інфраструктури, так і бізнес-інкубаторів, зокрема.

Результатом відсутності правового статусу у бізнес-інкубаторів та необхідної нормативно-правової бази є також ускладнення вирішення інших важливих питань, серед яких:

- формування системи преференцій для цих структур на державному та регіональному рівнях;
- формування механізмів регулювання та оцінювання діяльності бізнес-інкубаторів;

- формування механізмів взаємодії зазначених структур з іншими інституційними структурами (власниками приміщень, корпоративним сектором, фінансовими структурами і т.д.).

Наступною за рівнем важливості є проблема фінансування інкубаторів на етапі їх створення і до моменту досягнення ними точки самокупності. Усі заходи фінансової підтримки, що надаються бізнес-інкубаторам з боку держави, не мають регулярного характеру і не узгоджуються з ефективністю їх діяльності та спеціалізацією. Найбільш відчутну допомогу бізнес-інкубаторам надають зазвичай агентства підтримки малого та середнього бізнесу, Асоціація українських бізнесів-інкубаторів і інноваційних центрів (УАБІЦ), фонди підтримки підприємництва та територіальні відділення Торгово-промислової палати України, а також міжнародні організації.

Оскільки основною послугою інкубаторів є надання приміщень, то виникає проблема регулювання нормативно-правових аспектів використання майнових комплексів. Правовий вакуум у частині використання майна промислових підприємств, що перебувають у державній власності, гальмує процес створення інкубаторів на цих площах, а також ускладнює їх подальшу діяльність.

При використанні майнових комплексів таких підприємств виникають проблеми з формуванням ставки орендної плати, яка в цьому разі не може бути гнучкою.

Не менш важливою проблемою розвитку інкубаторів є кваліфікація менеджерів і відсутність на сьогодні структур з підготовки та підвищення їх кваліфікації. Як і ті, що створюються, так і діючі інкубатори потребують консультаційних послуг. Подібні консалтингові компанії неможливо створити в кожному регіоні України, оскільки попит на ці послуги непостійний, тому необхідно сформувати спеціалізовану консалтингову компанію під егідою Національної співпраці бізнесів-інкубаторів і надавати консалтингові послуги при використанні інформаційних технологій.

Також до факторів, які заважають нинішнім інкубаторам розвиватися, слід зарахувати такі: дефіцит кредитних ресурсів і їх завищена вартість, слаборозвинутий або дорогий венчурний капітал, несприятлива для бізнес-середовища державна політика, брак підтримки інновацій, забюрократизованість, низька поінформованість місцевих керівників про можливості таких структур у розвитку підприємництва регіону, небажання керівників ВНЗ займатися проблемами працевлаштування студентів, застосовуючи методики й технології бізнес-інкубації.

Інтеграція бізнес-інкубаторів в інноваційну інфраструктуру України має особливе значення для їх подальшого розвитку. Сьогодні взаємодія інкубаторів з іншими об'єктами інноваційної інфраструктури має епізодичний характер. Ця

проблема має кілька аспектів, а саме: створення мережі бізнес-інкубаторів України, формування взаємодії інкубаторів з фінансовими інститутами, органами державної влади, корпоративним сектором та науковим комплексом.

Таким чином, державна політика підтримки інкубаторів має бути спрямована на такі заходи:

1. Вирішення питання організаційно-правової форми бізнес-інкубатора як організації, яка експлуатує будівлю і надає послуги підприємству, що підлягає бізнес-інкубуванню, та уніфікація послуг, які ним надаються.

2. Пошук джерел фінансування діяльності самого інкубатора та визначення витрат на його експлуатацію.

3. Формування набору послуг, які повинні надавати малим підприємствам інкубатори залежно від їх спеціалізації.

4. Формулювання критеріїв відбору малих підприємств для бізнес-інкубаторів різної спеціалізації.

5. Розробка підходів для визначення виробничих потужностей інкубатора. Від вирішення цього питання буде залежати ефективність діяльності інкубатора та його вихід на точку самокупності.

6. Сприяння процесу розвитку бізнес-інкубації в Україні як найефективнішого елемента ринкової інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва під час переходу держави до інноваційної моделі розвитку економіки.

7. Проведення постійного моніторингу стану розвитку інноваційних елементів інфраструктури підтримки малого підприємництва.

8. Визначення основних критеріїв діяльності бізнес-інкубаторів шляхом розробки типового порядку їх роботи в частині базових послуг, які повинні ними надаватися.

9. Розробка критеріїв і процедур сертифікації бізнес-інкубаторів для підвищення якості їх роботи в частині інноваційної діяльності.

10. Забезпечення методичною допомогою місцевих органів влади щодо створення регіональних мереж інноваційних структур [5, с. 40].

IV. Висновки

У статті проаналізовано сучасний стан бізнес-інкубування в Україні. Доведено, що питання формування і подальшого розвитку бізнес-інкубаторів є важливим й актуальним. Проте на сьогодні державна політика не зацікавлена на необхідності виправлення ситуації, що склалася, і, відповідно, багато проблемних питань залишаються без вирішення.

Розкрито проблеми розвитку бізнес-інкубаторів в Україні. Встановлено, що причинами слабого розвитку бізнес-інфраструктури в країні, елементом якої власне і є бізнес-інкубатори, є брак фінансування та недостатня увага з боку держави до забезпечення належних умов для розвитку малих підприємств, відсутність законодавства, яке б регулювало дія-

льність інкубаторів, а також чітка державна політика в цій галузі. У цілому формування і реалізацію державної політики підтримки і розвитку бізнес-інкубаторів, як і усієї інноваційної інфраструктури, повинні забезпечувати органи державної влади і місцевого самоврядування всіх рівнів при взаємодії з науковими, суспільними союзами й об'єднаннями підприємців.

Порівняльний аналіз таких понять, як "бізнес-інкубатор", "бізнес-центр", "інноваційний бізнес-інкубатор", "технологічний інкубатор", "інноваційний центр", показав, що вони не є тотожними, їх визначення чітко закріплені в законодавстві.

Список використаної літератури

1. Анісімова О.М. Особливості формування інноваційної інфраструктури / О.М. Анісімова, О.І. Дідченко // Вісник ЛНАУ: Економіка АПК. – Львів, 2009. – № 16 (2). – С. 655–662.
2. Бізнес-інкубування та венчурний капітал. Міжнародне дослідження співпраці та проблем [Електронний ресурс] // "Аналітичний Центр "Академія". – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua>.
3. Ворона В.В. Програма технологічних інкубаторів Ізраїлю, як вагома підтримка розвитку приватного бізнесу в країні / В.В. Ворона, А.М. Мучник // Економіка і регіон. – 2009. – № 2 (21). – С. 213–220.
4. Дегтяр А.О. Державна політика формування інноваційної інфраструктури підтримки підприємництва / А.О. Дегтяр, М.В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління. – 2011. – Вип. 1 (32).
5. Немченко А.Б. Бізнес-інкубатори в сфері сучасної державної підтримки розвитку регіональної інноваційної інфраструктури / А.Б. Немченко, Т.Б. Немченко // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 36–42.
6. Пастушенко М.А. Нові інноваційні форми регіонального розвитку [Електронний ресурс] / М.А. Пастушенко // Теорія та практика державного управління. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-3/doc/3/05.pdf>.
7. Пашкевич М.С. Проблеми та перспективи функціонування середніх та малих підприємств України в умовах інноваційної економіки / М.С. Пашкевич, Ю.В. Колесник // Прометей. – 2011. – Вип. 2 (35). – С. 58–62.
8. Смаковська Ю.М. Інкубація бізнесу як ефективна система підтримки малого підприємництва / Ю.М. Смаковська // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. – 2007. – № 606. – С. 402–407.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2012.

Коваленко Е.А. Государственная политика поддержки и развития бизнес-инкубации в Украине как объекта инновационной инфраструктуры

В статье проанализировано современное состояние бизнес-инкубирования в Украине; раскрыты проблемы развития бизнес-инкубаторов в Украине; осуществлен сравнительный анализ таких понятий, как: "бизнес-инкубатор", "бизнес-центр", "инновационный бизнес-инкубатор", "технологический инкубатор", "инновационный центр".

Ключевые слова: государственная политика, инновационная инфраструктура, бизнес-инкубатор, бизнес-центр, инновационный бизнес-инкубатор, технологический инкубатор, инновационный центр.

Kovalenko E. Public policy support and development of business incubation in Ukraine as object of innovation infrastructure

It analyzed in the article the current state of business incubation in Ukraine; solved problems of business incubators in Ukraine; accomplished the comparative analysis of such concepts as: "business incubator", "business centre", "innovative business incubator", "technology incubator", "innovation centre".

Key words: public policy, innovation infrastructure, business incubator, business centre, innovative business incubator, technology incubators, innovation centres.

УДК 37.014.61

Т.П. Козарькандидат наук з державного управління, доцент
Класичний приватний університет**ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ**

У статті розглянуто проблеми функціонування вищої освіти в Україні та перспективи формування сучасної моделі державної політики в галузі вищої освіти.

Ключові слова: державна освітня політика, вища освіта, реформи, вищі навчальні заклади.

I. Вступ

У сучасних умовах розвитку українського суспільства немає сумніву в тому, що вища освіта є запорукою підвищення рівня життя громадян, стійкого економічного зростання, примноження національного багатства та вирішення багатьох соціальних проблем. Освіта, зокрема, вища, є цінною для суспільства тільки тоді, коли вона дає справді позитивний результат, а його можна досягти лише завдяки ефективній державній освітній політиці. Теоретико-методологічні засади державної політики в галузі вищої освіти в своїх працях досліджували вітчизняні науковці, такі як: В. Андрущенко, В. Бесчастний, В. Гальперіна, В. Журавський, В. Огаренко, Л. Прокопенко, В. Красняков, В. Кремень, В. Луговий, К. Корсак, С. Ніколасенко, а також зарубіжні, зокрема, О. Бердашкевич, І. Налетова, О. Смолін та ін.

Сутність та зміст державної освітньої політики науковці визначають по-різному, починаючи від думок про беззаперечну провідну та визначальну роль держави в реалізації освітньої політики й закінчуючи твердженнями про те, що держава має бути "наглядачем" в освітній системі, виконуючи функції збирання інформації, моніторингу, передавши управлінські повноваження місцевим органам управління освітою, навчальним закладам, громадськості.

В. Гальперіна зазначає, що політика може виявляти себе як загальнодержавний процес, але не тільки, оскільки це надзвичайно різнобічне явище і за структурою, і за динамікою, і за формою впливу. Держава вже не розглядається як єдиний суб'єкт освітньої політики [1, с. 25].

В. Красняков підкреслює, що визначальну роль у розвитку освіти відіграла держава. Саме вона формулювала та реалізовувала освітню політику, ініціювала процеси модернізації галузі, окреслювала основні принципи, цілі та завдання її реформування. Сьогодні державна політика в галузі освіти ґрунтується на стратегічних документах розвитку освіти (концепціях, доктринах, програмах тощо); конституційних нормах; міжнародних і міждержавних договорах; законодавчих актах; указах та розпоря-

дженнях глави держави; рішеннях вищого законодавчого й виконавчого органів; наказах; розпорядженнях центрального органу державної виконавчої влади, який здійснює керівництво у сфері освіти [2, с. 70].

Аналіз наукових джерел свідчить про велику кількість ідей, пропозицій, думок, пов'язаних з визначенням ролі держави в освітній сфері. Водночас, актуальним залишається питання щодо формування та реалізації сучасної моделі державної політики в галузі вищої освіти, яка відповідає б тенденціям розвитку суспільства, таким як: формування ринкових відносин, збільшення потреб громадян у професійному зростанні та самореалізації, необхідність особи володіти новими технологіями для впровадження їх в економіку, швидка зміна виробництва, демократизація суспільно-соціальних відносин тощо. Вивчення нормативно-правових актів, що забезпечують функціонування системи вищої освіти, та наукових праць, присвячених впливу держави на освітню сферу, дає змогу зробити висновок про необхідність подальшого розгляду питання щодо формування державної освітньої політики, а саме запровадження її сучасної моделі в галузі вищої освіти відповідно до реалій сьогодення.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження основних проблем функціонування вищої освіти та визначення напрямів запровадження сучасної моделі державної політики в галузі вищої освіти.

III. Результати

Відомо, що державна політика в галузі освіти, тенденції її розвитку визначаються, насамперед, на законодавчому чи адміністративному рівнях. Дослідження почнемо з аналізу головних нормативно-правових документів в аспекті формування та реалізації державної освітньої політики.

Головною метою державної національної програми "Освіта" ("Україна XXI століття") є визначення стратегії розвитку освіти в Україні на найближчі роки та перспективу XXI ст., створення життєздатної системи безперервного навчання й виховання для досягнення високих освітніх рівнів, забезпечення можливостей постійного духовного самовдосконалення осо-

бистості, формування інтелектуального та культурного потенціалу як найвищої цінності нації [3].

Закон України "Про освіту" встановив, що державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України й здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України бере участь у визначенні державної політики в галузі освіти, науки, професійної підготовки кадрів, розробляє програми розвитку освіти, державні стандарти освіти. Органи громадського самоврядування в освіті вносять пропозиції щодо формування державної політики в галузі освіти, вирішують у межах своїх повноважень питання навчально-виховної, науково-дослідної, методичної, економічної і фінансово-господарської діяльності навчальних закладів [4].

Законом України "Про вищу освіту" передбачено, що Кабінет Міністрів України через систему органів виконавчої влади здійснює державну політику в галузі вищої освіти. Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі освіти і науки: бере участь у формуванні державної політики в галузі вищої освіти, науки, професійної підготовки кадрів; разом з іншими центральними органами виконавчої влади забезпечує реалізацію державної політики в галузі вищої освіти і здійснює контроль за втіленням державної політики в галузі вищої освіти, дотриманням нормативно-правових актів про вищу освіту в усіх вищих навчальних закладах незалежно від форми власності і підпорядкування [5].

У 2002 р. Указом Президента України затверджено Національну доктрину розвитку освіти, яка визначила стратегію та основні напрями розвитку освіти в Україні. Згідно з Національною доктриною, пріоритетними напрямками державної політики щодо розвитку освіти є: особистісна орієнтація освіти; формування національних і загальнолюдських цінностей; створення для громадян рівних можливостей у здобутті освіти; постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу; розвиток системи безперервної освіти та навчання протягом життя; пропаганда здорового способу життя; розширення україномовного освітнього простору; забезпечення освітніх потреб національних меншин; забезпечення економічних і соціальних гарантій для професійної самореалізації педагогічних, науково-педагогічних працівників, підвищення їх соціального статусу; розвиток дошкільної, позашкільної, загальної середньої освіти у сільській місцевості та професійно-технічної освіти; органічне поєднання освіти і науки, розвиток педагогічної та психологічної науки, дистанційної освіти; запровадження освітніх інновацій, інформаційних технологій; створення індустрії сучасних засобів навчання і

виховання, повне забезпечення ними навчальних закладів; створення ринку освітніх послуг і його науково-методичного забезпечення; інтеграція вітчизняної освіти до європейського та світового освітніх просторів [6].

Основні орієнтири формування державної освітньої політики достатньо повно і добре окреслено у вищезазначених документах, але після їх прийняття минуло вже багато років, та проблеми в розвитку освіти, зокрема, вищої, залишаються все ще не вирішеними. Мабуть, причина такого стану справ полягає не стільки у формуванні державної політики в галузі вищої освіти, скільки в напрямках її реалізації. На нашу думку, відсутність конкретики в стратегічних документах, таких як Державна національна програма "Освіта" ("Україна XXI століття"), Національна доктрина розвитку освіти, спричиняє накопичення проблем у цій сфері з року в рік. Аналіз вищезазначених документів показує, що ті задуми, які були задекларовані, на жаль, і на сьогодні залишаються не реалізованими. Тому, перш за все, для втілення в життя державної політики в галузі вищої освіти необхідно мати чіткі стратегічні цілі з розвитку вищої освіти, і вони мають бути досягнутими, незалежно від зміни керівництва влади на державному рівні. Ініціативи, що запроваджуються МОНмолодспорту щодо модернізації вищої освіти на державному рівні, мають бути апробовані на мікрорівні, тобто із залученням декількох вищих навчальних закладів, і тоді, маючи конкретний досвід та результат, упроваджуватись на загальнонаціональному рівні.

Сьогодні ситуацію у вищій освіті можна охарактеризувати такими негативними ознаками: відсутність тісних контактів між загальноосвітніми та вищими навчальними закладами; між вищими навчальними закладами й підприємствами, організаціями; незацікавленість керівництва підприємств у забезпеченні студентів практикою та їх працевлаштуванням і досить пасивними діями вищих навчальних закладів у цьому напрямі.

Одним із головних пріоритетів у сфері освіти є забезпечення доступності вищої освіти. Надання досить великих можливостей для випускників загальноосвітніх навчальних закладів для вступу до ВНЗ, таких як право подавати документи в п'ять закладів та на три напрями підготовки в кожному з них (вступник може подати документи в рік вступу одразу на 15 напрямів підготовки), призводить до того, що велика кількість майбутніх студентів обирає спеціальність не за своїми розумовими та фаховими здібностями, а за фактом зарахування на безкоштовне навчання, і вибір спеціальності тут уже ні до чого, головне – навчання за рахунок державного бюджету. І як наслідок, емоційні та фізичні напруження від навчання за небажаною спеціальністю, низька успішність, у гіршому випадку – відрахування, у кращому – отримання диплома та поповнення лав безро-

бніх у країні. За підрахунками фахівців, протягом останніх років залишилися не працевлаштованими 1646 випускників ВНЗ, на підготовку яких неефективно використано понад 22 млн грн бюджетних коштів. Ще 1686 випускників працевлаштувалися самостійно на підприємства недержавної форми власності, що означає неефективне використання майже 19 млн грн бюджетних коштів і є фактичним інвестуванням бізнесу [7, с. 211].

Відповідно до тенденцій сьогодення, вища школа вже не може бути елітарною, здобуття якої можливе тільки для вузького кола населення, сьогодні кожен громадянин має право й повинен мати можливість здобути вищу освіту. Державна освітня політика в аспекті встановлення умов вступу до вищих навчальних закладів вимагає глибокого наукового переосмислення. Недоліком системи вищої освіти є нерівні можливості щодо здобуття вищої освіти. Так, наприклад, бар'єр встановлення для всіх вступників до вищих навчальних закладів для здобуття рівня бакалавра з профільних предметів не нижче ніж 140 балів є досить високим. МОНмолодьспорту необхідно дозволити вищим навчальним закладам не тільки підвищувати рівень балів з профільного предмета, а й зменшувати його до 124 балів. Адже вступник, який набрав менше ніж 140 балів з профільного предмета, вже не має можливості в поточному році вступити до вищого навчального закладу за бажаним напрямом підготовки, хоча він може обрати небажану спеціальність відповідно до кількості набраних балів з інших конкурсних предметів.

Недоліком системи вищої освіти є також розрив зв'язків між загальноосвітніми та вищими навчальними закладами, сьогодні останні майже не займаються професійною орієнтацією старшокласників. Для більшості школярів старших класів є проблема вибору фаху, і саме за допомогою систематичних зустрічей з викладачами в стінах вищих чи загальноосвітніх навчальних закладів майбутньому студенту легше визначитись з вибором фаху відповідно до його розумових та природніх здібностей.

Недостатнє фінансове забезпечення системи вищої освіти, тиск центральних органів управління на вищі навчальні заклади, вирішення проблеми пільгових довгострокових кредитів на навчання для студентів, недостатньо розвинутий механізм відбору талановитої молоді, якість надання освітніх послуг окремими вищими навчальними закладами, низьке фінансове забезпечення викладачів вищих навчальних закладів і, як наслідок, неповна можливість активно займатися науковою діяльністю, високий рівень безробіття серед випускників вищих навчальних закладів тощо. І це далеко не повний перелік недоліків функціонування системи вищої освіти.

Формування та реалізація сучасної моделі державної політики в галузі вищої освіти відпо-

відно до реалій сьогодення передбачає таке: визначення конкретних заходів, яких необхідно вжити на рівні держави, більш виважене запровадження ініціатив щодо модернізації вищої освіти з попередню апробацією їх на мікрорівні; визначення механізму профорієнтації старшокласників для вибору майбутнього фаху шляхом більш тісної взаємодії загальноосвітніх та вищих навчальних закладів; спрощення умови прийому до вищих навчальних закладів; надання можливості приватним вищим навчальним закладам готувати фахівців за рахунок державного замовлення, адже, не надаючи такої можливості, держава звужує ринок освітніх послуг, тим самим декларує привілей державних вищих навчальних закладів, не надаючи ресурсу для розвитку приватним закладам, хоча рівень надання освітніх послуг останніми є на досить високому рівні.

І найголовніше: у запровадженні сучасної моделі державної політики в галузі вищої освіти держава в особі органів державної влади має бути не наглядачем і контролером, а порадником і помічником суб'єктів системи вищої освіти. Цього можна досягти шляхом зміни механізмів формування та реалізації державної політики в галузі вищої освіти. Тож про деклароване державно-громадське управління освітою, про яке говориться на всіх щаблях управління, поки що можна тільки мріяти. На сьогодні вищі навчальні заклади не відчувають себе дійсно її суб'єктами з повноцінними правами в прийнятті та реалізації рішень.

IV. Висновки

Система освіти має бути орієнтована не тільки на замовлення з боку держави, а й на потреби особистості та роботодавця. Орієнтація на реальні потреби споживачів освітніх послуг створить основу для залучення в систему освіти додаткових фінансових ресурсів, які складаються як із коштів підприємств-замовників, так і особистих та запозичених у банках коштів студентів [8, с. 297]. Тому система вищої освіти має, перш за все, функціонувати для широкого кола людей, тобто для кожного випускника загальноосвітнього навчального закладу, для дорослої людини, яка планує підвищити кваліфікацію чи здійснити перепідготовку, для роботодавця тощо. Реалізація моделі державної політики в галузі вищої освіти має бути спрямована на спрощення підходів для населення в здобутті вищої освіти, у відновленні тісних зв'язків між суб'єктами системи вищої школи.

Список використаної літератури

1. Гальперіна В. Дослідження та аналіз освітньої політики у вітчизняному суспільствознавстві: здобутки, проблеми, перспективи / В. Гальперіна // Вища освіта України. – 2006. – № 4. – С. 21–27.
2. Красняков Є. Роль колегії МОН України у формуванні та реалізації державної політики в галузі освіти (аналіз рішень колегіаль-

- ного органу з 1991-го по 2002-й роки / Є. Красняков. – 2003. – № 2. – С. 70–73.
3. Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”). – К. : Райдуга, 1994.
 4. Закон України про освіту // Державне управління освітою в Україні: тенденції і законодавство. – К. : Нічлава, 2003. – 239 с.
 5. Закон України “Про вищу освіту” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
 6. Національна доктрина розвитку освіти України у XXI столітті. – К. : Шкільний світ, 2001.
 7. Мороз В. Удосконалення механізму державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою як напрям підвищення ефективності використання трудового потенціалу країни / В. Мороз // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. – № 5. – С. 208–215.
 8. Матвієнко П. Сучасний стан державної науково-освітньої політики в Україні / П. Матвієнко // Вісник Національної академії державного управління. – 2007. – № 6. – С. 291–305.

Стаття надійшла до редакції 06.08.2012.

Козарь Т.П. Формирование современной модели государственной политики в системе высшего образования в Украине: проблемы и перспективы решения

В статье рассматриваются проблемы функционирования высшего образования в Украине и перспективы формирования современной модели государственной политики в отрасли высшего образования.

Ключевые слова: государственная образовательная политика, высшее образование, реформы, высшие учебные заведения.

Kozar T. The forming of modern model of public policy in Ukraine system of higher education: problems and prospects of decision

The functioning problems of higher education in Ukraine and forming prospect of modern model of public policy and industry of higher education are considered in the article.

Key words: public educational policy, higher education, reforms, higher educational establishments.

КОМУНІКАЦІЯ – СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ РЕПРОДУКТИВНОГО ЗДОРОВ'Я

У статті розглянуто проблемні питання удосконалення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я. Доведено, що налагодження зв'язку – перспективний напрям удосконалення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я, що забезпечить стабільне покращення стану здоров'я населення України.

Ключові слова: охорона здоров'я, охорона репродуктивного здоров'я, державне регулювання охорони репродуктивного здоров'я, реформування галузі охорони здоров'я.

I. Вступ

Загальновідомо, що необхідною складовою державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я є налагодження комунікації держави і населення, що є основою ефективного завершення реформ.

Зміцнення репродуктивного здоров'я (далі – РЗ) є запорукою розвитку, стабільності і, загалом, існування держави, тому питання удосконалення державного регулювання саме цієї сфери, на наше переконання, є вкрай важливим завданням науковців та управлінців. Стан РЗ населення відображається на стані загального здоров'я, тривалості та якості життя, трудової активності населення, тому його збереження є запорукою національної безпеки країни.

Дослідженню питань реформування галузі охорони здоров'я присвячено багато праць провідних учених та управлінців, зокрема: М. Білинської, Л. Жаліло, В. Лехан, В. Москаленка, Я. Радиша, В. Рудого, І. Солоненко та ін. Вивченню та обґрунтуванню питань удосконалення державного регулювання охорони репродуктивного здоров'я (далі – ОРЗ) присвячені наукові праці Б. Ворник, Н. Жилки, С. Мокрецова, Н. Рингач, В. Стешенко та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – вивчити питання впровадження реформ у галузі охорони репродуктивного здоров'я та проблемні аспекти удосконалення діяльності системи його охорони.

III. Результати

Останніми роками країна перебуває у стані кризи здоров'я населення. На фоні погіршення стану здоров'я збільшилася кількість інвалідизації та вроджених вад, практично в усіх захворюваннях спостерігається динаміка до омолодження, тобто страждати та помирати починає молоде, працездатне населення.

Зростання показників захворювань, інвалідизації та смертей від серцево-судинної, судинно-мозкової та онкологічної патології, соціально загрозливих хвороб (туберкульоз, ВІЛ/СНІД то-

що) та кількості травм, отруєнь, нещасних випадків є проблемою, що позначається на соціально-економічному добробуті та розвитку країни.

Загрозливими є і показники народжуваності та смертності, у зв'язку із погіршенням яких природний прибуток перетворився в природний збиток населення. Ужиті заходи щодо подолання демографічної кризи дещо спрацьовують, та говорити про стабільність усе ще зарано.

Загальне погіршення здоров'я населення призвело до послаблення РЗ. Погіршення репродуктивної здатності та зменшення кількості населення продуктивного віку призвели до демографічних проблем, що становлять загрозу суспільству і державі.

Зменшення кількості населення працездатного віку та достатньо здорового, щоб плідно працювати на користь себе і держави, призвело до соціально-економічних проблем.

Проблеми галузі охорони здоров'я (далі – ОЗ) призвели до зниження рівня здоров'я дітей, зростання інвалідизації дитячого населення. Недостатній рівень надання допомоги матерям та дітям виявився у зростанні рівня екстрагенітальної патології у вагітних та ускладнень у пологах та високих показниках малюкової смертності.

Вагомим фактором збереження здоров'я населення країни є здоровий спосіб життя та мотивація до піклування про власне здоров'я. Недостатній рівень соціально-економічної забезпеченості, соціальної захищеності та неналежний рівень знань з питань збереження здоров'я та профілактики хвороб призвели до невігластва в питаннях ведення здорового способу життя та моральності українського суспільства.

Залишається недостатньою пропаганда в галузі здорового способу життя та збереження моральності у суспільстві. Натомість, збільшення тютюнопаління, алкоголізму, наркоманії спостерігаються на території держави постійно. Низька фізична активність, нераціональне хар-

чування – проблеми, народжені тією самою безграмотністю населення та відсутністю мотивації до здоров'я.

Серед важливих питань збереження РЗ та ведення здорового способу життя є корекція моральності – наявність мотивації до планування сім'ї, здорового материнства і батьківства тощо.

Усе зазначене підтверджує наявність проблем у сфері ОРЗ та актуальність їх вирішення для держави.

Беззаперечно, реформування медичної галузі, що впроваджується в країні, дає позитивні зрушення в окремих питаннях медичного забезпечення. Держава піклується про забезпечення здоров'я громадян, забезпечуючи ефективність функціонування системи охорони здоров'я, шляхом її реформування. Сьогодні на основі прийнятих нормативно-правових документів, управлінських рішень реалізується перший етап реформування, активно впроваджуються структурна реорганізація СОЗ, оптимізація мережі закладів ОЗ та нові фінансові механізми. Відпрацювання реформ відбувається в обраних пілотних регіонах, де проводять моніторинг, оцінювання проведених заходів для подальшого втілення по всій території України.

Однак низка проектів нормативно-правових та законодавчих актів, обговорення яких не завершено ще й сьогодні, є прикладом спорадичності та неоднорічності спрямування реформ, що призводить, на жаль, до їх неефективності. Так, проекти законів України щодо ОРЗ, медичного страхування тощо є необхідними країні сьогодні, але все ще проходять обговорення широкою медичною громадськістю та залишаються не прийнятими.

Важливими для вирішення в процесі реформ є питання ресурсозабезпечення – кадрового, фінансового, матеріально-технічного тощо. Розвинута мережа медичних закладів, що подекуди дублюють свої функції, призводить до неефективного їх використання. Наголосимо, що дубляж відбувається, насамперед, у зв'язку із недостатньою поінформованістю населення щодо можливості отримати ті або інші послуги в певному закладі та недовірою населення до представників первинної ланки надання медичної допомоги.

Неефективне і нераціональне використання державних ресурсів, що є обмеженими в умовах економічної кризи в країні, пов'язане з тим, що майже 70% усіх коштів витрачаються на стаціонарну допомогу – наявний зсув структури надання медичної допомоги в бік стаціонарного лікування та спеціалізованої допомоги, а не пріоритетності профілактичного забезпечення здоров'я. Первинна мережа є неефективною ще й у зв'язку із згаданим вище дублюванням надання медичних послуг закладами різного підпорядкування – міськими, обласними, відомчими – недотриманням наступності між рі-

внями надання медичної допомоги. Разом із тим, сьогодні все ще мало розвинуті стаціонарозамінні технології, що здатні зекономити кошти.

До питань ресурсозабезпеченості галузі ОЗ загалом та ОРЗ, зокрема, що вкрай актуальні сьогодні, ми зараховуємо і матеріально-технічну забезпеченість – крім медичного обладнання, що має відповідати світовим рівням та бути сучасним, важливо розвинути мережу інформаційно-аналітичних програм і технологій. Адже доведено, що впровадження саме таких технологічних можливостей інформування, спілкування, надання допомоги є таким, що заощаджує ресурси та розширює кордони спілкування й надання медичної допомоги.

Важливими для вирішення є питання забезпечення якості, доступності та стандартизації медичної допомоги, що неодмінно мають бути вирішені під час реформування галузі.

На наше переконання, ще одним вагомим недоліком сучасної медичної галузі та ОРЗ населення є недостатній рівень міжвідомчої взаємодії, незважаючи на вже застосований комплексний підхід до забезпечення державного регулювання ОРЗ. Ми наголошуємо на необхідності налагодження активної комунікації представників усіх сфер, що впливають на формування, збереження та покращення РЗ населення, шляхом створення міжвідомчих нових структур, що систематично братимуть активну участь у забезпеченні своєчасності, адекватності та комплексності управлінських рішень з питань забезпечення державного регулювання ОРЗ.

Підготовка управлінських кадрів в ОРЗ сьогодні є недосконалою, що теж позначається на неефективності реформування. Упровадження нових підходів, сучасних елементів менеджменту, маркетингу та інноваційних технологій при навчанні управлінців дасть свій ефект та приведе до підвищення їх результативності.

Зволікання із завершенням реформ медичної галузі сьогодні вкрай загрозливе для існування й розвитку країни – *periculum in mora*. Незавершеність реформування може стати нескінченним процесом, наслідком якого для держави стане відсутність здорового, працездатного населення та репродуктивного потенціалу нації.

Затягнутий процес реформування галузі необхідно завершити. Усі реформи мають бути спрямовані на забезпечення існуючих проблем, а не, заповнювати недоліки та прогалини в медицині, перерозподіляючи витрати та ресурси удосконалення процесу державного регулювання ОРЗ населення сьогодні потребує оптимізації функціонування системи ОРЗ та злагодженої співпраці і держави, і населення, кожного громадянина.

Головним пріоритетом, вектором новацій у державному регулюванні ОРЗ, на наш погляд, має стати здоров'я кожної людини – основного

перспективного ресурсу держави у вигляді носія знань, інформації, інтелектуального та трудового потенціалів; запоруки інноваційного розвитку держави; визначального чинника соціально-економічного прогресу ХХІ ст.

Реформування, як загальновідомо, – це обов'язково оптимізація. Оптимізація (від лат. *optimum* – найкраще) – це процес вибору найкращого варіанта із можливих, або процес приведення системи в найкращий (оптимальний) стан. В енциклопедії кібернетики ще в 1974 р. зазначено, що вибір оптимальних параметрів системи – це визначення значень параметрів, які при існуючих обмеженнях забезпечуватимуть найкращі показники системи.

Ми вважаємо, що з метою визначення таких параметрів для системи ОРЗ необхідним для держави є знання параметрів задоволеності населення якістю, доступністю медичної допомоги та станом функціонуєчої системи його охорони. Розуміння рівня поінформованості населення щодо збереження власного здоров'я, ведення здорового способу життя, зміцнення моральності у суспільстві є елементом механізму ефективного управління галуззю.

Важливість участі громадськості у вирішенні проблем, пов'язаних зі здоров'ям, відображена в публікаціях як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. На думку видатного польського вченого і політика, "батька польських реформ" Л. Бальцеровича, громадська підтримка є однією з чотирьох необхідних складових будь-яких успішних соціально-економічних реформ (потрібно зазначити, що, крім неї, потрібні наявність фахівців-експертів, політичної волі та професійної команди, здатної і мотивованої до здійснення таких реформ). Фахівці наголошують на відмінності між системою охорони громадського здоров'я, яка повністю включає все, що суспільство робить для захисту життя і здоров'я своїх громадян (це і державне регулювання економіки, умов праці та побуту, харчування, безпечне навколишнє середовище, соціальний захист, охорона правопорядку, просвіта і соціальна реклама тощо), та системою відомства охорони здоров'я [1; 4; 6].

Загальновідомо, що збереження, покращення та стабільність здоров'я кожного, насамперед, залежать від самої людини на 50%, потім – від держави, і лише на 10% – від медицини. Виходячи з цього, основним завданням держави в регулюванні РЗ є забезпечення належного рівня знань у населення. Тому стратегічним напрямом реформ має стати саме забезпечення освіченості населення країни в питаннях збереження та покращення стану свого здоров'я, ведення здорового способу життя, підвищення моральності у суспільстві та поінформованості щодо прав і можливостей, що надає держава для збереження РЗ.

Для виконання такого напрямку удосконалення галузі основним завданням влади стає налагодження діалогу із громадянами, постійне

вивчення задоволеності наданими державою медичними послугами та виявлення потреб і проблемних питань, що турбують населення, громаду певної території на цей момент. Таке постійне динамічне спостереження держава може мати за умов налагодження інформаційно-комунікаційної співпраці через технічні, технологічні засоби та із створенням відповідальних за такий зв'язок структур.

Інформаційно-комунікаційні технології сприятимуть позитивний вплив на підвищення рівня освіченості громадян щодо можливостей медичної галузі сьогодні, на збільшення мотивації людей до піклування про власне здоров'я та ведення здорового способу життя та, що важливо, забезпечуватимуть відкритий діалог влади і громади в питаннях збереження, зміцнення репродуктивного здоров'я.

Вищезгадані інформаційно-комунікаційні технології дадуть населенню можливість бути обізнаними та розуміти стратегічні цілі держави та тактичні заходи, що впроваджуватимуться для покращення функціонування державної системи охорони здоров'я. Громадяни ознайомляться із стандартами надання медичної допомоги, знатимуть, на що можуть розраховувати, і розумітимуть, що робить держава для збереження їх здоров'я.

Важливо, що завдяки налагодженню такого зв'язку підвищиться і рівень, і якість надання медичної допомоги. Головне, що можливим стане вивчення громадської думки, оцінювання задоволеності якістю надання медичної допомоги та ефективністю функціонування СОЗ.

Тому, вивчаючи існуючі проблеми реформування галузі ОЗ сьогодні та питання підвищення ефективності впливу держави на регулювання ОРЗ, ми дійшли висновку, що одним із головних завдань є налагодження комунікації населення і держави.

Загальновідомо, що Україна як одна з 52 країн – членів ВООЗ, була однією із перших, що приєдналася до участі в реалізації програмного документа "Європейська політика ОЗ: завдання щодо досягнення здоров'я для всіх", який наголошує на важливості безпосередньої участі громадян у процесі досягнення здоров'я для всіх. Однак задекларовані наміри так і не втілилися в життя. Сьогодні, в час необмежених можливостей інформаційних і комп'ютерних технологій, можна легко створити і загальнонаціональну інформаційно-освітню програму для широких мас населення з основ збереження здоров'я.

Одним з напрямів, що треба досягти комунікацією, є ефективність зворотного зв'язку від людини до держави, щоб уживані управлінські заходи були ефективними та зрозумілими для населення. Своєчасність отримання нових знань населенням у сфері ОРЗ щодо здорового способу життя та моральності у суспільстві, новітніх розробок цієї галузі, нових сучасних можливостей репродуктивної медицини є не-

обхідною передумовою формування здорового індивіда – запоруки інтелектуального та трудового потенціалу нації.

Важливим досягненням забезпечення комунікації населення і держави стане позитивне сприйняття громадянами впроваджених реформ, запобігання ризикам щодо їх негативно-го сприйняття. Цього можна досягти прозорістю та доступністю для населення об'єктивної інформації про впроваджені заходи реформування, стан СОЗ, наявні проблемні питання та шляхи їхнього вирішення для збереження здоров'я населення.

IV. Висновки

Основним напрямом державного регулювання ОРЗ та реформування системи його охорони має бути досягнення та втілення європейських принципів здоров'я для всіх щодо забезпечення повноцінного життя протягом багатьох років, розвитку і використання фізичного, інтелектуального та соціального потенціалу людей. Таким чином, сьогодні необхідним етапом удосконалення процесу державного регулювання ОРЗ та реформування системи його охорони є налагодження комунікації за допомогою нових технологій та внесення структурних змін до складу системи ОРЗ.

Для завершення розпочатих реформ держава повинна чітко моніторити проблемні питання, що турбують населення певної території, в певний час, за визначених обставин.

Комунікація консолідує зусилля, посилить міжгалузеву співпрацю, дасть можливість залучити широку громадськість до процесу забезпечення державного регулювання ОРЗ.

Надалі потребують моніторингу та вивчення питання забезпечення ефективності державно-

го регулювання охорони репродуктивного здоров'я як фактора національної безпеки країни.

Список використаної літератури

1. Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні : навч. посіб. / за ред. І.М. Солоненка та Л.І. Жаліло. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 116 с.
2. Білинська М. Управління медичною освітою в економічно розвинутих країнах / М. Білинська, І. Солоненко // Упр. сучас. містом. – 2002. – № 1–3 (5). – С. 64–70.
3. Охорона громадського здоров'я: управлінські аспекти : навч. посіб. / кол. авт.: Л. Жаліло (кер.), І. Солоненко, Б. Волос та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 142 с.
4. Рингач Н.А. Мобілізація потенціала об'єктів сільськогосподарського виробництва з метою покращення громадського здоров'я [Електронний ресурс] / Н.А. Рингач. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/09.pdf>.
5. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / під заг. ред. В.М. Лехан; кол. авт.: С.І. Биченко, Н.Є. Буркат, Л.І. Жаліло, І.М. Солоненко та ін. – К. : Сфера, 2001. – 176 с.
6. Стан громадського здоров'я та якості життя як визначальні фактори стійкого економічного зростання / І.М. Солоненко, Л.І. Жаліло, О.І. Мартинюк та ін. // Зб. наук. праць УАДУ. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – Вип. 1. – С. 111–118.
7. Лехан В.М. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір [Електронний ресурс] / В.М. Лехан, Г.О. Слабкий, М.В. Шевченко. – К., 2009. – 34 с. – Режим доступу: <http://www.uiph.kiev.ua/index.asp?p=development>.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2012.

Корольчук Е.Л. Коммуникация – стратегическое направление государственного регулирования охраны репродуктивного здоровья

В статье рассмотрены проблемные вопросы усовершенствования государственного регулирования охраны репродуктивного здоровья. Доказано, что налаживание связи – перспективное направление усовершенствования государственного регулирования охраны репродуктивного здоровья, которое обеспечит стабильное улучшение состояния здоровья населения Украины.

Ключевые слова: охрана здоровья, охрана репродуктивного здоровья, государственное регулирование охраны репродуктивного здоровья, реформирование отрасли охраны здоровья.

Korolchuk O. Communication is the strategic direction of government control of reproductive health care

The problem questions of improvement of government control of reproductive health care are examined in the article. It is well-proven that the put right connection – is the perspective direction of improvement of government control of reproductive health that will provide the stable improvement of the state of population health in Ukraine.

Key words: health protection, reproductive health protection, government control of reproductive health protection, reformation of industry of health protection.

УДК 336.53

А.В. Косенко

здобувач

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПОЛІПШЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ

У статті досліджено напрями підвищення ефективності інвестиційної діяльності та заходи державної інвестиційної політики щодо поліпшення інвестиційного клімату.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційна діяльність, інвестиційний клімат, інвестиційний процес.

I. Вступ

Вирішення завдань побудови нової демократичної суспільно-політичної системи пов'язане з необхідністю структурної перебудови економіки, яка потребує формування та реалізації ефективної інвестиційної політики. На сьогодні до інвестиційної політики висуваються досить жорсткі вимоги, оскільки вона має являти собою такий управлінський інструмент, який не просто реагує на зміни, що відбуваються, а враховуючи існуючі характеристики інвестиційної привабливості країни, регіонів та галузей, працюючи на їх покращання, поєднує вирішення проблем інвестиційної сфери з досягненням перспективних цілей соціально-економічного розвитку [4].

Виходу української економіки з інвестиційної кризи сьогодні багато в чому перешкоджає відсутність у країні необхідних обсягів внутрішніх фінансових ресурсів для інвестиційної діяльності. Проблема підвищення інвестиційної активності і реконструкції економіки не може бути вирішена тільки за рахунок значного збільшення масштабів державного інвестування через високий рівень "зв'язаності" обмежених бюджетних інвестицій невідкладними завданнями інвестиційної підтримки життєво необхідних виробництв і необхідності здійснення ряду некомерційних (безприбуткових) інвестиційних проєктів соціальної сфери.

Необхідність підвищення ефективності інвестиційної діяльності на сучасному етапі економічних трансформацій в Україні є найбільш актуальною темою наукових досліджень.

У сучасних умовах означеній проблемі присвячені праці В. Бочарова, П. Гамана, Б. Губського, А. Колосова, М. Корецького, М. Крейніної, С. Майстро, О. Мачульської, М. Найденової, М. Чумаченка, І. Ямпольської та інших учених.

Але питання розвитку інвестиційного процесу та формування сприятливого інвестиційного клімату на регіональному рівні є недостатньо вивченим.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження напрямів підвищення ефективності інвестиційної діяльності та визначення шляхів активізації залучення інвестицій на регіональному рівні.

III. Результати

Інвестиційна діяльність – це не просто вкладення наявних ресурсів з метою отримання прибутку, це важлива складова міжнародного руху капіталу, яка здатна забезпечити міграцію капіталу з однієї країни в іншу, а також прискорювати цю міграцію в одних сферах світового господарства та уповільнювати – в інших [8].

На активність інвестиційної діяльності в країні впливає її інвестиційний клімат, інвестиційна привабливість. Чим вища в рейтингу інвестиційна привабливість країни чи об'єкта інвестування, тим швидше та у більших обсягах будуть надходити інвестиції. Таким чином, можна стверджувати, що інвестиційний клімат та інвестиційна діяльність у країні тісно пов'язані між собою. На стан інвестиційного клімату в країні впливає безліч факторів, однак формування сприятливого інвестиційного клімату є визначальним завданням державної політики у сфері інвестиційної діяльності.

Інвестиційний клімат являє собою сукупність чинників, які бере до уваги інвестор, приймаючи рішення щодо здійснення інвестицій. У законодавчих актах інвестиційний клімат визначають як сукупність економічних, правових, регуляторних, політичних та інших факторів, які, в кінцевому підсумку, визначають рівень ризику капіталовкладень і можливість їх ефективного використання [2].

Рейтинг національних та регіональних економік, галузей, підприємств за індексом інвестиційного потенціалу або індексу ризику є узагальнювальним показником інвестиційного клімату країни. Тому розглянемо інвестиційний клімат як систему макроекономічних показників соціально-економічного розвитку як країни в цілому, так і її регіонів.

У I півріччі 2011 р. порівняно з відповідним періодом 2010 р. реальне зростання ВВП в Україні становило 4,4–4,5%, Білорусії – 11%, Узбекистані – 8%, Таджикистані – 6,9%, Кирги-

зстані – 5,5%, Росії – 3,9%, Азербайджані – 0,9%. Зростання виробництва в експортоорієнтованих галузях було таким: у металургійній промисловості – 11,4%, хімічній та нафтохімічній промисловості – 19,1%. Також відбувалось збільшення виробництва неметалевої мінеральної продукції – на 13,2%; обробленої деревини та виробів з деревини, крім меблів, – на 12,9%; легкої промисловості – на 11,4%; целюлозно-паперового виробництва, видавничої діяльності – на 1,1% [3].

Що стосується інвестиційної діяльності, то у I півріччі 2011 р. в економіку України іноземними інвесторами вкладено 2,79 млрд дол. США прямих іноземних інвестицій. Станом на 01.07.2011 р. загальний обсяг прямих іноземних інвестицій, внесених в Україну (кумулятивно), з урахуванням його переоцінювання, втрат, курсової різниці, становив 47,2 млрд дол. США, що в розрахунку на одну особу дорівнює 1033,2 дол. США.

Обсяги залучення інвестицій в основний капітал підприємств України у I півріччі 2011 р. становлять 65,1 млрд грн, тобто 115,9% до відповідного періоду 2010 р.

Головним джерелом фінансування інвестицій в основний капітал, як і раніше, залишаються власні кошти підприємств та організацій, за рахунок яких у I кварталі 2011 р. освоєно 62,4% капіталовкладень [3].

Що стосується регіонів України, то тут спостерігається непропорційний розподіл обсягів залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ) та інвестицій в основний капітал (ІОК). До восьми регіонів: Дніпропетровської, Харківської, Донецької, Київської, Львівської, Одеської, Запорізької областей, АР Крим та м. Київ – надходить найбільша частка іноземних інвестицій – 89,2% усіх залучених прямих іноземних інвестицій.

Аналіз макроекономічних показників розвитку України у I півріччі 2011 р. свідчить про поступове зростання обсягів промислового та сільськогосподарського виробництва, внутрішнього ринку та нарощування обсягів експорту. Це сприяє поліпшенню інвестиційного клімату, в тому числі інвестиційного потенціалу, та зниженню інвестиційних ризиків, що створює можливість ефективного інвестування для потенційних інвесторів [7].

Україна дуже зацікавлена у припливі прямих інвестицій, оскільки вони не збільшують зовнішній борг, а навпаки, сприяють одержанню коштів для його погашення, забезпечують ефективну інтеграцію національної економіки у світову завдяки виробничій та науково-технічній кооперації, слугують джерелом капіталовкладень, причому у формі сучасних засобів виробництва, залучають вітчизняних підприємців до передового господарського досвіду [10].

Усупереч істотним зусиллям у формуванні відповідних організаційно-економічних і правових принципів зміцнення інвестиційного клімату, міжнародні експерти відзначають зниження

інвестиційної привабливості України. За версією Economist Intelligence Unit (EIU), Україна за показниками якості бізнес-середовища посідає 75-те місце серед 82 країн. Незважаючи на прогнози цієї організації щодо певного зростання рейтингу протягом 2007–2011 рр. (на п'ять позицій), Україна і надалі істотно відстає від ключових конкурентів за обсягами іноземних інвестицій на світовому ринку [5].

Головним завданням для України при залученні необхідних для структурної перебудови економіки держави іноземних інвестицій є створення таких умов щодо іноземного інвестування, які б при гарантуванні засад економічної безпеки держави одночасно забезпечували максимальне зближення інтересів держави з інтересами іноземних інвесторів.

Для збільшення обсягів та оптимізації структури іноземного інвестування необхідно підвищити привабливість інвестиційного середовища та створити відповідно до ринкових засад механізму взаємодії іноземного інвестора й органів державної влади державний апарат.

Для цього необхідно реалізувати комплекс заходів, спрямованих на докорінне поліпшення інвестиційного клімату в країні. Сприятливий інвестиційний клімат в Україні має забезпечити захист інвестора від інвестиційних ризиків.

Іноземний капітал може мати доступ у всі сфери економіки (за винятком тих, що перебувають у державній монополії) без шкоди для національних інтересів. Галузеві обмеження повинні поширюватись тільки на приплив прямих інвестицій у галузі, пов'язані з безпосередньою експлуатацією національних природних ресурсів (наприклад, трубопроводи, видобувні галузі, придбання у власність землі), у виробничу інфраструктуру (енергомережі, дороги тощо), телекомунікаційний та супутниковий зв'язок, галузі ВПК. Такі обмеження закріплені в законодавствах багатьох розвинутих країн.

У перелічених галузях доцільно використовувати альтернативні прямим іноземним інвестиціям форми залучення іноземного капіталу. Це можуть бути зарубіжні кредити та позики. Хоча вони й збільшують тягар державного боргу, залучення їх є виправданим, по-перше, з погляду національних інтересів, а по-друге, завдяки швидкій окупності капіталовкладень у названі сфери. Проте для цього потрібно створити ефективну систему управління та контролю за їх використанням. Альтернативою прямим іноземним інвестиціям може стати одержання фінансових ресурсів та прогресивних технологій шляхом підписання компенсаційних угод на бартерній основі. Перспективним напрямом є залучення у стратегічні галузі приватних портфельних інвестицій [10].

До чинників, які реально можуть впливати на активізацію залучення іноземних інвестицій в економіку України, належать: підвищення рівня розвитку продуктивних сил та поліпшення стану ринку інвестицій; стабілізація правового поля

держави (законодавчої бази); інтеграція політичної волі усіх гілок влади; нормалізація стану фінансово-кредитної системи; підвищення пріоритетності статусу іноземного інвестора; підвищення інвестиційної активності населення [1].

При цьому необхідно пам'ятати, що зарубіжний інвестор у країні, що приймає, займається бізнесом, тому принципово важливо визначитися з тим, де наші інтереси збігаються з інтересами потенційних інвесторів, виявити тенденції еволюції ринку інвестиційних ресурсів.

Різні країни, за умов їх диференціації за можливостями та умовами економічного розвитку стосовно іноземного капіталу, дійсно мають багато спільного. Та головне тут полягає в тому, що іноземні інвестиції в економіку тієї чи іншої країни стають своєрідним каталізатором прискореного економічного та соціального розвитку. При цьому неправильно було б робити акцент тільки на створенні на базі іноземних інвестицій якого-небудь нового виробництва, хоча це теж дуже важливо. Але ще важливішою є роль таких інвестицій як фактора, який активізує включення в господарський процес природного, виробничого та трудового потенціалу, що раніше погано використовувався. Іноземний капітал, який органічно поєднується з національними зусиллями та ресурсами, генерує за принципом ланцюгової реакції високий інтегральний ефект на основі застосування більш прогресивних засобів праці, підвищення кваліфікації робітників та покращення використання наявних виробничих ресурсів [1].

У вирішенні проблеми підвищення інвестиційної активності в регіоні найважливіше значення має не інвестиційний потенціал, а інвестиційний клімат. У багатьох країнах при сприятливому інвестиційному кліматі господарюючі суб'єкти залучають необхідні інвестиційні кошти навіть за несприятливих стартових умов. Державні й національні програми та політика можуть створити такий інвестиційний клімат у країні, за якого суб'єкти господарської діяльності можуть досягти найкращих результатів щодо нагромадження інвестиційного потенціалу й однієї з найвищих у світі інтенсивності процесу капіталовкладень.

Головним завданням на короткострокову перспективу є підготовка необхідної правової й організаційної бази для підвищення дієздатності механізмів забезпечення інвестиційного клімату та формування основи збереження і нарощування конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Для цього необхідно здійснити ряд першочергових заходів з послідовного деполітизування економіки, формування єдиних стратегічних цілей і послідовності економічних реформ, незмінних при приході до влади будь-яких політичних команд, забезпечення незмінності і гарантованості захисту ринкових прав і свобод інвестора, а саме:

- необхідно розробити план дій щодо забезпечення сприятливого інвестиційного клімату в межах проголошених пріоритетів соціально-економічного розвитку, залучити

до його розробки й обговорення широке коло експертів, науковців, представників органів державної влади і бізнесу;

- розробити регіональні плани підвищення інвестиційної привабливості областей з урахуванням особливостей їх поточних рейтингів інвестиційної привабливості, забезпечити державний моніторинг їх виконання як одного з критеріїв успішності діяльності місцевих державних адміністрацій;
- поширити реалізацію обласними державними адміністраціями навчальних програм серед бізнесменів з підготовки інвестиційних пропозицій, складання інвестиційних бізнес-планів, юридичного супроводу інвестиційних проектів, управління інвестиційними проектами. Передбачити механізми надання державою послуг з підвищення кваліфікації й атестації фахівців у сфері інвестиційної діяльності;
- істотно розширити спектр заходів конкурентної політики, зокрема щодо запобігання антиконкурентним діям національних та іноземних інвесторів на українському ринку, удосконалити методики і критерії виявлення проявів недобросовісної конкуренції з урахуванням реалій сучасної української економіки;
- підготувати перелік заходів з посилення відповідальності представників органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування при здійсненні корупційних та інших дискримінаційних дій стосовно інвесторів;
- поширити практику укладання прозорих угод між інвесторами і владою щодо взаємних зобов'язань у сфері конкурентної поведінки бізнесу й конкурентної політики держави на певних ринках на визначений середньо- і довгостроковий період часу.

Тільки такі методи, можливо, утримають нашу країну на плаву, а підвищити привабливість України і поліпшити інвестиційний клімат може тільки цілеспрямована робота в цьому напрямі, і важливу роль у цьому має відіграти уряд країни [6].

Усе зазначене передбачає, що заходи для зміни інвестиційної ситуації в країні та в регіонах необхідно спрямовувати на нейтралізацію факторів, що протидіють інвестиційній активності.

IV. Висновки

Отже, можна зробити висновок, що головною проблемою розвитку інвестиційної діяльності України є недостатність внутрішнього інвестиційного потенціалу, що приводить до пошуку альтернативних джерел залучення зовнішніх фінансових ресурсів як усередині країни (банківські кредити), так і за її межами (іноземні інвестиції).

Тому необхідно розробляти та впроваджувати ефективну державну інвестиційну політику, що приведе до активізації інвестиційної дія-

льності, а значить, і до покращення інвестиційного клімату країни в цілому.

Список використаної літератури

1. Абрамович І.В. Напрями активізації державної політики щодо залучення іноземних інвестицій в економіку України / І.В. Абрамович // Економіка та держава. – 2006. – № 9. – С. 25–27.
2. Інвестиційний клімат // Державне агентство України з інвестицій та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.in.gov.ua/index.php?get=212>.
3. Офіційний сайт державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Підвищення ефективності інвестиційної діяльності в регіоні : метод. рек. / [авт. кол.: А.О. Дегтяр, Р.Г. Соболев]. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.
5. Програма розвитку інвестиційної діяльності на 2002–2010 роки : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 р. № 1801 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.
6. Сиволап Л.А. Повышение эффективности управления инвестиционными процессами в Украине / Л.А. Сиволап // Вісник Донецького університету. Серія В: Економіка і право. – 2005. – № 1. – С. 106–111.
7. Томарева В.В. Оцінка інвестиційного клімату України та її регіонів / В.В. Томарева // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво : науково-виробничий журнал. – 2011. – № 4. – С. 56–61.
8. Череп А.В. Інвестиційна діяльність в Україні: стан та шляхи її активізації [Текст] / А.В. Череп, Г.І. Рурка // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво: науково-виробничий журнал. – 2011. – № 3. – С. 48–52.
9. Шосталь С.О. Активізація інвестиційного процесу в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання / С.О. Шосталь // Статистика України. – 2008. – № 3. – С. 119–122.
10. Ямпольська І.М. Фактори перешкоди впливу іноземних інвестицій в Україну / І.М. Ямпольська // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво: науково-виробничий журнал. – 2006. – № 2. – С. 291–293.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2012.

Косенко А.В. Пути совершенствования государственной политики по улучшению инвестиционного климата

В статье исследованы пути повышения эффективности инвестиционной деятельности и меры государственной инвестиционной политики по улучшению инвестиционного климата.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестиционный климат, инвестиционный процесс.

Kosenko A. Ways of perfection of public policy are in relation to improvement of investment climate

In the article investigational directions of increase of efficiency of investment activity and the events of public investment policy are certain in relation to the improvement of investment climate.

Key words: investments, investment activity, investment climate, investment process.

РОЛЬ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ У РОЗВИТКУ КРАЇНИ

У статті розглянуто особливості організації системи державних закупівель, проведено аналіз використання коштів на державні закупівлі в Україні. Визначено переваги й недоліки централізованої та децентралізованої системи державних закупівель.

Ключові слова: державні закупівлі, замовник, тендер, централізована система, децентралізована система.

I. Вступ

В умовах фінансово-економічної кризи, що розгорнулася в Україні, все більше уваги приділяється ролі державного регулювання економіки. Водночас ця увага, як правило, зосереджена навколо фінансового сектора економіки, але слід підкреслити, що досить важливу роль держава виконує й у регулюванні реального сектора економіки. Значною мірою це може виявлятися через систему державних закупівель. Цей інструмент державного регулювання наразі був би більш ефективним, якби ми мали усталений, відрегульований на законодавчому та технічному рівнях механізм.

Ця проблема у вітчизняній науковій літературі недостатньо досліджена. Останнім часом з'явилися публікації вітчизняних науковців, які аналізують це питання з науково-теоретичного погляду, зокрема, можна назвати праці І. Бураковського, З. Максименко, О. Міняйло, В. Морозова, О. Овсянюк, В. Смиринського, Н. Ткаченко, Ю. Уманців, Л. Юзик. Крім того, можна виділити ряд російських учених, які працюють у цьому напрямі, таких як: Р. Арикбаєв, Є. Ковальова, М. Коритцев, І. Погосов, О. Соколовська та ін. Водночас їх дослідження мають фрагментарний і несистемний характер, оскільки стосуються окремих елементів системи державних закупівель.

На жаль, мінлива законодавча база не дає змоги ефективно розвиватись відносинам у цьому напрямі.

II. Постановка завдання

На сучасному етапі є актуальним вивчення системи державного замовлення, розгляд її елементів. Метою статті є дослідження системи державних закупівель та її ролі в розвитку економіки країни, вивчення основних переваг і недоліків централізованого та децентралізованого механізму державних закупівель з погляду можливостей їх застосування в Україні.

III. Результати

В умовах формування та розвитку ринкової економіки держава є одним з основних учасників економічного процесу не лише з погляду виконання нею функцій регулювання та конт-

ролю, а й з погляду того, що вона виступає досить потужним споживачем товарів, робіт і послуг, які виготовляються не тільки на підприємствах, що частково або повністю перебувають у її власності, а й на підприємствах приватної та колективної форм власності, причому на останніх більшою мірою. Державна закупівля є вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являє собою придбання товарів, робіт і послуг за державні кошти, тобто кошти Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, державні кредитні ресурси, а також кошти Національного банку, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування, які спрямовуються на придбання товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення діяльності зазначених органів, кошти підприємств, кошти, які надаються розпорядникам державних коштів під гарантії Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом з міжнародними фінансовими організаціями [6]. Тобто в цьому випадку мова йде про значні суми витрат, які здійснює держава за рахунок коштів бюджетів різних рівнів, а також підприємств, власником яких є держава (частка акцій, що належить державі, становить більше ніж 50%), та казенних підприємств.

Незважаючи на те, що сама ідея такої закупівлі не повністю відповідає принципам функціонування ринкової економіки, яка властива всім країнам ЄС, можна стверджувати, що без системи державних закупівель чи прок'юременту неможливе повноцінне функціонування будь-якої з економік цих держав. Більше того, у країнах ЄС останніми роками простежується чітка тенденція до зростання обсягу державних закупівель, яка в середньому становить 16% від обсягу ВВП [4]. Механізм державних закупівель може стати суттєвим поштовхом для виходу національної економіки з кризового стану, оскільки останнім часом обсяг таких закупівель в Україні суттєво зростає і в 2007 та 2008 рр.,

за даними Державного комітету статистики та Міністерства економіки України, становив 19,9 та 17,6% від обсягу ВВП відповідно. Водночас існуюча в Україні система державних закупівель не дає змоги максимально ефективно застосовувати її як один з основних інструментів державного регулювання економіки.

Ефективність системи державних закупівель великою мірою визначається оптимізацією бюджетних видатків шляхом узгодження процесу формування державних замовлень і бюджетного процесу. Ці два процеси нерозривно пов'язані, оскільки, як правило, видаткова частина бюджету стає результатом формування дохідної частини, а не виходячи із державних потреб, як наслідок, не всі вони стають задоволеними. Формування державного замовлення в умовах відсутності пріоритетів, що визначають, які саме державні потреби та для яких саме державних функцій в економічній і соціальній сферах підлягають задоволенню, насамперед, негативно впливає на обґрунтованість та ефективність бюджетних видатків [2].

Формування системи державних закупівель в Україні почалось відносно недавно, а тому в цьому напрямі існує ряд проблем: починаючи від законодавчого забезпечення та закінчуючи проблемами, пов'язаними з відсутністю підготовлених висококваліфікованих кадрів, що здатні працювати в тендерних комітетах і забезпечувати технічне супроводження всіх договорів.

Необхідно також зазначити, що з погляду формування системи державних закупівель світова практика має значний досвід. На сучасному етапі можна виділити два основні підходи щодо вирішення цієї проблеми, а саме: здійснення замовлення через централізовану систему чи, навпаки, децентралізовану.

В Україні на сьогодні фактично формуються засади децентралізованої системи згідно з останніми нормативними документами, що регламентують процес державних закупівель [6]. Основним органом центральної виконавчої влади, що здійснює координацію державних закупівель, є Міністерство економіки України. Замовниками на товари, роботи, послуги є розпорядники державних коштів, зокрема органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та підприємства, уповноважені на отримання державних коштів. Отже, на сьогодні відсутня єдина установа, яка б безпосередньо формувала обсяг замовлення, контролювала його виконання та, відповідно, робила б висновки про ефективність використання коштів.

Водночас необхідно відзначити наявність досить широкого переліку контролюючих і наглядових державних органів у цій сфері.

Якщо проглянути структуру розподілу коштів у розрізі замовників, то основними замовниками, як і в минулі періоди, у першому півріччі 2009 р. є Мінпаливенерго, Мінтрансв'язку, Мінуглепром, Укравтодор. Серед замовників

на місцевому рівні найбільшу частку коштів на державне замовлення було витрачено Донецькою та Харківською обласними державними адміністраціями, а також Київською міською державною адміністрацією – їх частка в сукупності становить 4,7%. Отже, фактично складається ситуація, коли 77,3% коштів спрямовані на задоволення потреб вузького кола відомств і підпорядкованих їм підприємств та установ. А в цілому сім замовників розподіляють більше ніж 80% коштів, спрямованих на державну закупівлю. Таким чином, можна зробити висновок, що існуюча система розподілу коштів обслуговує вузьковідомчі інтереси.

Причина цієї проблеми полягає у відсутності єдиної концепції визначення пріоритетних напрямів державних закупівель, яка б дала змогу врахувати й інші, не менш важливі соціально спрямовані програми розвитку. У цьому контексті слід зазначити, що, за висновком Колегії Рахункової палати, "формування державного замовлення в Україні є неконтрольованим, неефективним і збитковим для держави процесом" [2].

Як було зазначено вище, в Україні на сьогодні сформовано децентралізований підхід, що має проблему, пов'язану з низьким рівнем контролю за використанням бюджетних коштів і виконанням вузьковідомчих замовлень.

Водночас у багатьох країнах світу налагоджена та досить ефективно функціонує централізована система закупівель, зокрема в Канаді, Данії, Фінляндії, Німеччині, Італії, Швеції.

Централізований підхід щодо системи державних закупівель не вимагає однозначної наявності спеціального централізованого органу, а може передбачати існування системи центрального використання та рамкових угод щодо державних закупівель, як, наприклад, у Данії. У Німеччині до недавнього часу закупівлі здійснювались на децентралізованій основі, але зараз простежується тенденція до централізації закупівель, оскільки на місцевому рівні ряд муніципалітетів створив централізовані органи координації.

Досить корисним з погляду формування системи державного замовлення є досвід Фінляндії, в якій останнім часом політика в цій сфері спрямована на формування комплексної, так званої "загальнодоступної" моделі, яка дає змогу поєднати вагомі переваги як децентралізованого, так і централізованого підходів, при цьому в цій моделі особливу роль відіграє саме механізм електронної торгівлі [9]. Слід зазначити, що в Україні сьогодні приділяють досить значну увагу саме питанню організації електронних торгів.

IV. Висновки

Отже, сформована в Україні система державних закупівель є досить неефективною й потребує вдосконалення механізму розподілу державних коштів. Ефективне функціонування системи державних закупівель можливе за

умови розробки єдиної концепції визначення пріоритетних напрямів державних закупівель. У зв'язку із цим доречним є вивчення зарубіжного досвіду організації системи державних закупівель як централізованого, так і децентралізованого характеру.

Список використаної літератури

1. Арыкбаев Р.К. Оптимизация бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок / Р.К. Арыкбаев // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2007. – № 2 (37). – С. 222–226.
2. Державне замовлення є – державницьке бачення відсутнє [Електронний ресурс] // Розглянуто Колегією Рахункової палати. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article – 08.04.2009.
3. Корытцев М.А. Квазирынок государственных закупок: варианты организации и потери эффективности / М.А. Корытцев // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2006. – № 2. – Т. 4. – С. 112–118.
4. Овсянюк О. Компаративний аналіз системи державних закупівель країн Європейського Союзу [Електронний ресурс] / О. Овсянюк // Наукові записки. – 2005. – Вип. 14. – Режим доступу: http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya.pdf.
5. Погосов И.А. Доходы и расходы сектора государственного управления в период кризиса 2008–2010 гг. (Оценка финансово-кредитной политики государства в период кризиса) / И.А. Погосов, Е.А. Соколовская; Институт экономики РАН. – М., 2009. – 44 с.
6. Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921, зі змінами. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/print/?ff=0&fs=8&uid=1149.912.19&type=0/>.
7. Про внесення змін до Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 р. № 647. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/ain.cgi?nreg=647-2009-%EF&pass=4/UMfPEGznhhxq2.ZirFatpeHI4Qos80msh8le6>.
8. Ткаченко Н.Б. Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н.Б. Ткаченко, Ю.М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
9. Централізована та децентралізована система державного замовлення [Електронний ресурс] / Ресурсний центр розвитку громадських організацій “Гурт”. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/10/39610399.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 13.08.2012.

Кулак А.П. Роль системы государственных закупок в развитии страны

В статье рассматриваются особенности организации системы государственных закупок, анализируется использование средств на государственные закупки в Украине. Определяются преимущества и недостатки централизованной и децентрализованной систем государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, заказчик, тендер, централизованная система, децентрализованная система.

Kulak A. Role of public procurement in development of the country

In the article the author discusses the features of the public procurement system, the analysis of the use of funds for public procurement in Ukraine. Advantages and disadvantages of centralized and decentralized procurement system.

Key words: public procurement, contracting, tender, centralized, decentralized system.

УДК 351.851:378:005.941:061.1:796.011

Ю.Б. Наконечний

аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ СТУДЕНТІВ КАРПАТСЬКОГО ЄВРОРЕГІОНУ: СУЧАСНІ ЗМІНИ, ФАКТОРИ ВПЛИВУ ТА ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ

У статті розглянуто основні проблеми державної політики розвитку фізичної культури молоді, якості знань про забезпечення здоров'я студентів, характерних як для України, так і для країн Карпатського Євро регіону. Наголошено на потребі у зміні політики державного розвитку фізичної культури через систему освіти студентів, спрямовану на створення умов щодо збереження та зміцнення власного здоров'я і формування необхідних знань.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання системи освіти, розвиток фізичної культури, профілактика здоров'я студентів.

I. Вступ

На початку XXI ст. у світі зростає зацікавлення розвитком фізичної культури та спорту як суспільного, економічного й політичного явища. Стосується це всіх аспектів розвитку фізичної культури. Станом на 2004 р. близько 20% мешканців Європи були членами спортивних клубів, переважно фітнес-клубів. Згідно з дослідженнями, 38% мешканців Європейського Союзу підтверджували свою фізичну активність протягом останнього тижня, що, порівняно з даними досліджень 2003 р., показало приріст на 5% [9]. Такі тенденції спостерігаються і сьогодні. Незважаючи на це, найбільш поширеними хворобами цивілізації, які виявилися основною причиною смерті населення країн Європи, є серцево-судинні захворювання. Як показують дослідження, значний прогрес у профілактиці здоров'я може бути досягнутий шляхом зосередження на факторах ризику цих захворювань [23; 24]. Це зумовлено щоразу більшими викликами в ЄС, як, наприклад, демографічні зміни, пов'язані зі здоров'ям суспільства, які потребують нового стратегічного підходу в політиці регулювання розвитку фізичної культури населення. Здоров'я суспільства в цілому з огляду на екологічні та соціальні умови сучасного способу життя і компенсації їх негативних наслідків стає важливою темою для обговорення та прийняття ефективних рішень на рівні профільних комітетів, консультативних органів громадських організацій у країнах Європейського Союзу та набуває міжнародного значення [21].

Освітня політика ЄС щодо розвитку фізичної культури загалом сьогодні надзвичайно актуальна. Вона базується на конкретних рекомендаціях пропаганди необхідності зміцнення здоров'я протягом усього життя, запобігання проблемам зі здоров'ям та інвалідності з раннього дитинства, а також профілактикою негативних

соціальних, економічних та екологічних факторів. Ці фактори також виявляються в Україні, зокрема:

1. Безперервне зниження кількості населення. З моменту здобуття незалежності України з 1991 р. загальний коефіцієнт смертності продовжує непинно зростати. За 2011 р. кількість українських громадян через депопуляцію скоротилась більше ніж на 700 тис. осіб, 10% з яких не дожили до 35 років.

2. За показником тривалості життя Україна посідає 120-те місце серед держав – членів ООН, у тому числі серед сусідніх держав, які межують з Україною, де гірша ситуація спостерігається тільки в Росії.

3. На сьогодні незадовільний стан відображають показники здоров'я населення: українці в середньому живуть до 68 років, що на 10–12 років менше, ніж середня тривалість життя європейців, рівень дитячої смертності вищий в 2,5 рази від "старих" країн ЄС, а рівень передчасної смертності в 3 рази вищий від країн ЄС [6; 22].

Зокрема, в Польщі в першій половині 2011 р. Центральне статистичне бюро повідомило, що вперше за шість років спостерігався негативний природний приріст населення. В Україні основною причиною низької середньої тривалості життя є те, що більшість випадків смерті не визначається старінням. Також цьому не сприяє демографічна криза в Україні, яка зумовлюється зменшенням кількості населення з 52,2 млн у 1992 р. до 45,6 млн на 01.01.2012 р. [5]. Відповідно, ці дані опосередковано можна трактувати як показники оцінювання результативності державного регулювання у сфері фізичної культури як основної складової в забезпеченні здоров'я населення України. З цих показників також випливає необхідність здійснення невідкладних, покрокових, довготривалих заходів, які б делегували теперішні функції державного управління розвитку фізичної культури на рівень громадських організацій та від-

повідний рівень адміністративних функцій ВНЗ, використовуючи перехід від функцій державного управління до сучасних – державного регулювання.

Аналіз ролі в Україні державного регулювання розвитку фізичної культури вказує на зменшення питомої ваги державного управління порівняно з країнами Карпатського Єврорегіону. Це, в підсумку з критичним аналізом попередньої системи управління фізичною культурою, призводить до того, що система управління не в змозі виконати свою соціальну місію. На зміну надмірному управлінню (бюрократичному централізму) прийшла практично повна відсутність управління сферою фізичної культури. Огляд системи державного регулювання в досліджуваних країнах дає можливість зробити висновок, що державне регулювання розвитку фізичної культури є більш сильним, структурованішим та зрозумілішим, ніж в Україні. Хоч воно і тяжіє до децентралізації, але зберігає деякі ознаки централізації, зокрема у фінансовій сфері.

Одними з найважливіших показників оцінювання результативності у сфері розвитку фізичної культури молоді є статистичні показники захворюваності та смертності, котрі безпосередньо мають стосунок до розвитку фізичної культури. Зокрема, це показники серцево-судинних захворювань, що залишаються основною причиною смерті в Польщі та Україні. Так, в Україні в період з 1995 до 2005 р. смертність тільки від ішемічної хвороби серця зросла на 13% для чоловіків і 12% – для жінок. За даними Європейського регіонального відділення Всесвітньої організації охорони здоров'я, середній рівень смертності від серцево-судинних захворювань у Польщі приблизно у 2,5 рази вищий від середнього показника у країнах ЄС. На початку 1990-х рр. ця тенденція була тимчасово зупинена в Польщі. Тим не менше, на сьогодні рівні смертності через серцево-судинні захворювання в Польщі та Україні є найвищими в Європі [20].

Ми погоджуємось з думкою деяких дослідників управлінсько-організаційних основ діяльності галузі розвитку фізичної культури [1–4; 7; 8], які вимагають першочергового вирішення питань, пов'язаних з переосмисленням ролі та завдань державного регулювання розвитку фізичної культури молоді, підвищенням ефективності державного регулювання та взаємодії громадських організацій з державними установами.

До невирішених частин загальної проблеми, яким присвячена стаття, належить питання формування позитивного ставлення молоді в Україні до розвитку фізичної культури шляхом вивчення передового досвіду організації державного управління в цій сфері вибраних країн Карпатського Єврорегіону; дослідження ролі та місця державного регулювання в загальній європейській проблематиці підвищення та зміц-

нення здоров'я населення, зокрема молоді; відсутність міждержавних програм в Україні з розвитку фізичної культури, до яких через Інтернет мала б доступ молодь як з України, так і з країн Карпатського Єврорегіону.

II. Постановка завдання

Для нас важливо зрозуміти, ідентифікувати, пояснити та порівняти зміни, які відбуваються сьогодні в системах державного регулювання розвитку фізичної культури студентів у вибраних країнах Східної Європи, а саме країнах Карпатського Єврорегіону, під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників. Наші пошуки мають три напрями досліджень:

- вивчення наслідків процесів глобалізації та європейської інтеграції у сфері державного регулювання розвитку фізичної культури молоді. Для нас важливо проаналізувати політику державного регулювання та результати і наслідки її впровадження в країнах Карпатського Єврорегіону. Істотним аспектом цих міркувань є поява міжнародної політики щодо розвитку фізичної культури молоді та аналіз впливу цієї політики, міжнародних структур і різноманітних чинників на зміни в національних освітніх системах управління;
- аналіз національної політики взаємодії між органами державної влади та громадськими ініціативами у сфері розвитку фізичної культури молоді, оцінювання впливу різноманітних суспільно-політичних систем у вибраних країнах на національні системи регулювання розвитку фізичної культури молоді;
- аналіз проблеми формування та реалізації державної політики розвитку фізичної культури молоді на прикладі студентів; розробка показників результативності державного регулювання у сфері розвитку фізичної культури студентів.

Мета статті – на основі фактологічних даних, що характеризують сучасний стан здоров'я молоді країн Карпатського Єврорегіону, проаналізувати та оцінити результативність впровадження відповідної державної політики розвитку фізичної культури студентів через систему вищої освіти.

III. Результати

Наявність поганої взаємодії та чіткого розмежування повноважень державних органів влади у сфері розвитку фізичної культури, відсутність зрозумілої та чіткої програми дій щодо впровадження державної політики з її розвитку потребує вивчення досвіду Європейських країн, які пройшли етапи адаптації свого законодавства та державних структур на всіх рівнях до та під час вступу в ЄС. Найкращими для вивчення, на нашу думку, є країни Карпатського Єврорегіону (Польща, Словаччина, Угорщина та Румунія), які пройшли всі етапи адаптації до норм ЄС та на сьогодні є повноцінними членами ЄС. Огляд деяких проектів у сфері розви-

тку фізичної культури Карпатського Єврорегіону буде особливо цінним, зважаючи на обмеження та відсутність фінансування подібних напрямів дослідження в Україні. Серед проектів, які підтримуються країнами ЄС, мають освітню складову в питаннях розвитку фізичної культури, спрямовані на зниження захворюваності та реалізуються в рамках Карпатського Єврорегіону, заслуговують на увагу соціально-інтервенційні проекти. Важливим елементом цих проектів є освітня профілактика запобігання негативним моделям поведінки, яка сприяє зменшенню ризику захворювання та вміщує відповідні рекомендації з покращення розвитку фізичної культури відповідним державним органам. Одним з важливих елементів таких проектів є рання профілактика, спрямована на закріплення правильних моделей здорового способу життя та профілактики поширення негативних моделей поведінки. Кінцевою метою таких досліджень є зниження частоти захворювань через зменшення різноманітних ризиків. Роль органів державного регулювання на національних рівнях полягає в розумінні та сприянні профілактичним заходам, котрі відіграють важливу роль у процесі, при якому молодь навчається піклуватись про своє здоров'я та одночасно – про здоров'я інших людей.

Серед багатьох різноманітних наукових проектів, спрямованих на розвиток фізичної активності шляхом зниження кількості виникнення серцево-судинних захворювань, ми виділили міжнародний проект у Карпатському Єврорегіоні, який запропонували дослідники з Університету м. Жешів, Державного вищого професійно-технічного училища в м. Кросно (Польща) у співпраці з провідними співробітниками Університету м. Прешів (Словаччина), Львівського державного університету фізичної культури (Україна) та Університету м. Орадя (Румунія) [10]. Підсумком цих досліджень стало створення інтерактивної веб-платформи www.studentfit.eu.

Реалізація цих заходів стала можлива завдяки розумінню та появі міжнародної політики щодо розвитку фізичної культури молоді, яка впроваджується через відповідні соціальні програми ЄС (Європейського фонду регіонального розвитку та транскордонного співробітництва Польща – Словаччина). Ці заходи отримали фінансову підтримку з боку ЄС у рамках соціальних проектів: “Активність на все життя – польсько-словацька платформа фізичної культури та зміцнення здоров'я студентів” (PL-SK/KAR/IPP/II/49); “Велика Гра – польсько-словацький обмін досвідом у студентській сфері спорту та пропаганди фізичної активності” (PL-SK/KAR/IPP/II/66). Сьогодні міжнародною групою, до якої входить автор, на 2012–2014 рр. у рамках Транскордонного співробітництва ЄС-UA-BL (Європейський Союз, Україна, Білорусь) підготовлено проект з розвитку фізичної культури у сфері соціального здоров'я, спрямований на просвітницьку діяль-

ність студентів під назвою “Пропаганда здорового способу життя на території польсько-українського транскордонного співробітництва на основі сучасних інформаційних та комунікаційних технологій”.

Велика частина роботи, проведеної в рамках проекту “Активність на все життя – польсько-словацька платформа фізичної культури і зміцнення здоров'я студентів”, та грантів Університету м. Жешова (Польща) DN/GrU/WF/1/2011 і DN/GrU/WF/2/2011 ґрунтувалась на аналізі досліджень 649 студентів зі Словаччини, 502 – з України, 353 – з Румунії і 3353 – з Польщі. Ці проекти досліджували знання молоді про здоровий спосіб життя та фізичну витривалість серед студентів у 2010 р. у Польщі та Словаччині (2362 жінки і 1640 чоловіків). У результаті 40,7% жінок та 18,1% чоловіків отримали достатню або недостатню оцінку. Ці та інші міжнародні наукові дослідження, спрямовані на розвиток фізичної культури, в підсумку однозначно показують, що результати тестів у людей з недостатніми даними витривалості та низьким рівнем знань про здоровий спосіб життя є прогнозованими чинниками розвитку захворювань у майбутньому та надають відповідні знання для подальших змін у державній політиці на національному та регіональному рівнях [11].

Отже, на основі цих даних можна констатувати, що, виділяючи із загального результату достатню або недостатню негативну оцінку в подібних проектах та порівнюючи її з відповідними даними по досліджуваних країнах, ми отримуємо деякі показники оцінки результативності державного регулювання розвитку фізичної культури молоді. Вважаємо, що ці показники свідчать про “здоров'я” самої системи надання послуг, пов'язаних з навчанням студентів здорового способу життя, та про результативність державного регулювання розвитку фізичної культури студентської молоді, а також про ефективність упровадження відповідної державної політики в цій сфері загалом.

Отримані результати рівнів фізичної активності студентів, які вимірювались згідно з анкетними даними (міжнародний стандарт MILTPAQ – Minnesota Leisure Time Physical Activity Questionnaire, або так званий тест Мінесота – анкета про наявність шкідливих звичок, заняття у вільний час та розвиток фізичної активності студента за останні шість місяців), підтверджують тенденцію до зниження рівня фізичної активності молоді країн ЄС під час дозвілля. Шокуючим можна назвати той факт, що серед студентів університетів, де проводились дослідження, кожна друга студентка і кожен третій студент не перевищують свій рівень активності на 2000 ккал на тиждень, а домінуючі фізичні навантаження належать до “легких навантажень”, які надалі, після закінчення навчання, мають тенденцію до зменшення. Досить цікавим фактом є те, що фізична активність студентів-

медиків була найнижчою серед молоді в кожній з досліджуваних країн [12; 13].

Фізична культура студентів у польських та українських вищих школах останніми роками зазнає постійних змін. Така ситуація зумовлена, з одного боку, змінами законодавства, з іншого – впливом ринкової економіки та розширенням самоврядування університетів. Переважно, в період навчання студентів закріплюються та формуються основні знання, пов'язані зі сферою фізичної культури. Отже, тут і потрібно закладати потреби й навички розвитку фізичної культури (отримані на більш ранніх стадіях освіти). Активна молодь вважає себе не об'єктом фізичної культури, а, як вони самі стверджують, повноцінним суб'єктом дії фізичної культури. Розвиток цієї дефініції в молодіжному середовищі необхідний як основна складова розуміння важливості розвитку фізичної культури в молодіжному житті та вжиття відповідних заходів для розвитку національних систем державного регулювання цієї сфери.

Як наслідок реалізації політики формування відповідної свідомості студентів та на основі опитування студентів у Польщі та Україні ми зауважили, що уроки фізичної активності не завжди відповідають очікуванням студентів.

Існуючі системи фізичної культури в польських та українських університетах є консервативними та базуються на морально застарілих нормативних документах. Серед очевидних проблем ми виділяємо такі: 1) заняття проводяться у формі участі в аудиторії, а не на спортивному майданчику; 2) викладачі не знають про мету занять. Використовується термін “мета – фізичне виховання”, тоді як метою занять повинно бути примноження здоров'я.

Незважаючи на загальні тенденції щодо децентралізації управління та надання автономії ВНЗ, у більшості Європейських країн державне регулювання сфери фізичної культури достатньо регламентоване, націлене на кінцевий результат – виховання здорового громадянина. Фізичне виховання студентів, як невід'ємна складова розвитку фізичної культури, має бути доповненням до мети навчального закладу – підготовки конкурентного у професійному житті спеціаліста для студента після закінчення ВНЗ не тільки переслідувати свої власні професійні амбіції, щоб отримання задовільної і прибуткової роботи. Основною частиною цього завдання є забезпечення доброго здоров'я та відповідних знань. Розвиток автономності вищих шкіл призводить до самостійного прийняття рішення про кількість та напрями дисциплін, програм навчання. Отже, вони також приймають рішення про форму навчання, кількість і терміни занять фізичною культурою.

Однак треба пам'ятати, що підвищення рівня розвитку фізичної активності молоді лежить, переважно, в компетенції кількох секторів державного регулювання, більшість з яких належать до освіти, спорту та охорони здоров'я.

Слід зауважити, що кінцевий результат, а саме – підвищення віку та якості життя – спостерігається саме в тих країнах, де наявна постійна міжсекторальна взаємодія на національному рівні в цій проблематиці.

Під час досліджень ми зауважили, що в період сучасної економічної кризи всі Європейські країни відчутно зменшують фінансове навантаження на розвиток соціальної складової, зокрема і на розвиток фізичної культури. Тому, на нашу думку, вітчизняним державним установам важливо розвивати та підтримувати проекти, спрямовані на дослідження сучасного стану та розвитку фізичної культури. Завдяки використанню Інтернету виникли сприятливі умови для нагромадження та опрацювання будь-яких даних і використання їх з будь-якого місця дослідниками, до того ж, – ці дані можуть використовувати самі учасники досліджень, що має важливе значення для розвитку їхньої самооцінки та самоосвіти. Існуюча система державного регулювання розвитку фізичної культури в Україні не передбачає розвитку та делегування на адміністративний рівень ВНЗ повноважень щодо зміни навчального процесу у сфері фізичної культури студентів. Насправді ще потрібно вивчати, де наявна проблема нерозуміння: на рівні державного регулювання, чи на адміністративному рівні ВНЗ? Усім зацікавленим сторонам потрібно врахувати, що у більшості випадків час навчання у ВНЗ є останньою можливістю, де можна здобути відповідну освіту, спрямовану на розвиток, підтримку та самоконтроль з розвитку фізичної активності з метою профілактики захворювань у майбутньому. Важливо підтримувати на державному рівні проекти, суть яких полягає у виявленні негативних факторів – майбутніх призвідників хвороб, таких як: низький рівень активності та фізичного навантаження, ірраціональне харчування, надмірна вага й ожиріння, куріння, та обов'язковому включенні організаційних заходів, пов'язаних з отриманням знань з основ здорового способу життя молоді. Одним з небагатьох прикладів позитивних досліджень в Інтернеті є вебплатформа www.studentfit.eu. На думку дослідників, дані проекту можуть бути використані для демонстрації впливу фізичної активності цільових груп, стилю життя, для оцінювання здоров'я студентів. Важливо, що ці дослідження можуть бути вагомим аргументом у дискусіях з керівниками ВНЗ, які беруть участь у відповідних дослідженнях, місцевою владою та відповідними міністерствами, що відповідають за реалізацією політики регулювання розвитку фізичної культури на національних рівнях в країнах ЄС та в Україні. Також це може вплинути на формування проактивної політики з розвитку фізичного виховання у ВНЗ. Безсумнівно, ці міжнародні дослідження молоді дають цікавий порівняльний матеріал для оцінювання показників результативності державного регулювання у країнах Карпатського Єв्रो регіону.

У програмах ЄС, які стосуються питань розвитку фізичної культури, пов'язаних з громадським сектором охорони здоров'я, стверджується, що слід реалізовувати програми, спрямовані на підвищення рівня фізичної активності в профілактичних цілях. На рівні суспільства повинні розширюватися заходи в напрямі до зміни норм у бік збільшення фізичної активності та соціальної підтримки для здійснення заходів, що є корисними для здоров'я. Важливо використовувати досвід ЄС у цьому питанні та включати на всіх рівнях відповідні стандарти з розвитку фізичної культури, які можуть бути визначені як описові норми (просування на рівні держави позитивного сприйняття потреби в розвитку фізичної культури), суб'єктивні норми (стимули громадянського заохочення до занять фізичною культурою) й особисті норми (особиста участь у підвищенні фізичної активності та розвитку фізичної культури).

Пропагування на національному рівні розвитку фізичної культури в системі ВНЗ буде відігравати роль стимулювання до подальшого фізичного розвитку особистості та здоров'я. Сучасні країни ставлять перед випускниками, незалежно від країни, високі вимоги з погляду майбутньої фахової підготовки. Як зауважують дослідники, це супроводжується підвищеною нестійкістю до психологічних навантажень, які й повинні бути зрівноважені достатнім фізичним навантаженням [14].

Болонська декларація почала процес суттєвих змін у системах освіти багатьох країн. Цей процес, відомий як Болонський процес, спрямований на створення єдиного загального Європейського простору вищої освіти (European Higher Education Area). На цьому етапі очевидно, що це була унікальна угода, оскільки сьогодні Болонський процес включає 47 країн – учасників з 49 країн, які ратифікували Європейську культурну конвенцію Ради Європи з 1954 р.

Важливо нагадати, що 01.10.2003 р. розпочались дослідження AEHESIS – одна з програм Erasmus, яка розпочала реалізацію завдання “Об'єднання Європейської вищої школи в спортивній науці” (Aligning a European Higher Education In Sport Science – AEHESIS (www.aehesis.com)).

Зауважимо, що термін “sport”, який використовується в усіх європейських документах, ближчий за змістом до українського терміна “фізична культура”.

На жаль, офіційно Україна не брала участі в цьому дослідженні.

У європейському освітньому просторі сьогодні досить часто згадується концепція обов'язкових занять з фізичної культури, яка матиме добровільний вибір наповненості цих занять у ВНЗ. Але, на наш погляд, це неоднозначно спрацьовує стосовно фізичної культури. Щоб пояснити, наскільки може бути загрозливою ця тенденція, навіть у країнах ЄС, достатньо проаналізувати останній польський Закон “Про

спорт” від 16.10.2010 р., який узгоджувався з Європейським законодавством і в якому немає жодних посилань на обов'язковість занять фізичною культурою [15]. Це однозначно відкриває можливість усунення занять з фізичної культури з польських університетів, що узаконено на рівні держави. Дійсно, в рекомендаціях Білої Книги зі спорту ЄС не згадується про обов'язкові заняття фізичною культурою у ВНЗ. Натомість у п. 2.1 наголошено: *відсутність фізичної активності посилює появу надмірної ваги, ожиріння, а також ряд хронічних захворювань, таких як серцево-судинні захворювання і діабет, які роблять свій внесок у погіршення якості життя, є загрозою для життя людини та тягарем для економіки, навантаженням бюджету охорони здоров'я. Важливе значення має привернення уваги до спорту в період молодості. У п. 2.3 зазначено: цінності, прищеплені за допомогою спорту, це внесок у розвиток знань, це мотивація, навички і готовність до особистих зусиль. Час, проведений на спортивних заходах навчального закладу, створює переваги для здоров'я та освіти, яка завдяки цьому повинна бути розширена* [16]. Ці напрями також підтримує Біла Книга Комісії “Стратегія Європи з питань харчування, надмірної ваги та ожиріння”, в якій підкреслено важливість здійснення профілактики для запобігання тенденціям скорочення фізичної активності. Наголошено, що в майбутньому будуть запропоновані заходи, які в обох Офіційних документах ЄС будуть доповнювати один одного [17].

На сьогодні у ВНЗ в Україні на заняттях фізкультури, як правило, навчання проводиться протягом перших двох років у розмірі 2 або 4 год на тиждень. У Польщі такі заняття проходять у більшості університетів тільки в перший рік 2 год на тиждень. А найбільший польський університет – Варшавський – у 2007 р. прийняв рішення про відмову в наданні кредитів для занять з фізичного виховання для студентів згідно зі стандартами Європейської системи передачі та нагромадження кредитів – ECTS¹. На жаль, ця тенденція поширюється в університетах ЄС. Хоча ми можемо стверджувати, що спостерігається позитивна динаміка серед студентів ЄС до збільшення самостійного заняття фізичною активністю під час навчання у ВНЗ.

IV. Висновки

Отже, рівень розвитку фізичної культури в Україні загалом та молоді зокрема, повністю залежить від державної політики з розвитку фізичної культури, відповідальної за поступальний розвиток галузі. Аналіз державної вітчизняної політики та міжсекторальної взаємодії між органами державної влади та громадських ініціатив у сфері регулювання розвитку фізич-

¹ Параграф 11 п. 3. Наказ № 3 ректора Варшавського університету від 18.01.2007 р. Систему університету надання кредитів відповідно до стандартів ЄС та нагромадження кредитів System – ECTS.

ної культури молоді показує відсутність взаєморозуміння між громадськими організаціями та органами державної влади. Оцінка впливу суспільно-політичних систем у країнах Карпатського Єврорегіону на національні системи регулювання розвитку фізичної культури молоді є високою та залишається стабільною навіть при політичних змінах у цих країнах і націлена на постійний поступальний розвиток фізичної культури суспільства загалом, а особливо молоді. Нами підготовлені висновки на основі досліджень у міжнародному проекті, які можуть бути цікаві країнам Карпатського Єврорегіону, куди також входить і Україна. Що цікаво, країни – члени ЄС з Карпатського Єврорегіону зазнали та зазнають докорінних змін у сфері державної політики розвитку фізичної культури, які, на нашу думку, не завжди корисні. Для України цей досвід буде беззаперечно цікавим як для державних структур, які беруть участь у формуванні політики з розвитку фізичної культури в Україні, так і для відповідних громадських організацій.

Системи державного регулювання розвитку фізичної культури у світі характеризуються великою різноманітністю. Найбільші відмінності, важкі для подолання, знаходяться у сфері свідомості і менталітету викладачів ВНЗ [23], що, напевно, характерно і для України. Погоджуємось, що в майбутньому фізичне виховання студентів буде залежати від політики розвитку ВНЗ, викладачів і самих зацікавлених студентів [19]. Болонський процес, який уже є на завершальному етапі в ЄС, змушує спрямовувати політику у сфері вищої освіти України на підвищення рівня освіти. Тому, очевидно, є необхідність змін в освітній політиці і в рамках фізичного виховання студентів. Слід шукати також і інших шляхів розвитку вітчизняного державного регулювання фізичної культури молоді, в тому числі й у сфері освіти фізичної культури студентів, котра зможе надати необхідну інформацію про здоров'я та закріпить знання, які будуть супроводжувати молодь у подальшому житті.

Список використаної літератури

1. Дутчак М.В. Теоретико-методологічні засади формування системи спорту для всіх в Україні : автореф. дис... д-ра наук з фіз. виховання і спорту : спец. 24.00.02 / М.В. Дутчак ; Національний ун-т фізичного виховання і спорту України. – К., 2009. – 39 с.
2. Куделко В.Е. Організація і технологія управління фізичною культурою та спортом у системі районного територіально-адміністративного утворення : автореф. дис... канд. наук з фіз. виховання і спорту : спец. 24.00.02 / В.Е. Куделко ; Харківська держ. академія фізичної культури. – Х., 2005. – 20 с.
3. Кухтій А.О. Організаційні основи розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні впродовж ХХ століття : автореф. дис... канд. наук з фіз. виховання і спорту : спец. 24.00.02 / А.О. Кухтій ; Львівський держ. ін-т фізичної культури. – Львів, 2002. – 20 с.
4. Олійник М.О. Теоретичні і методичні основи управління фізичною культурою і спортом в Україні : автореф. дис... канд. наук з фізичного виховання і спорту : спец. 24.00.02 / М.О. Олійник ; Національний ун-т фізичного виховання і спорту України. – К., 2000. – 18 с.
5. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2012-2016 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 р. № 828-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/828-2011-%D1%80>.
6. Проект “Популярна економіка: моніторинг реформ” від 30.06.2012 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zadeteu.org.ua/wp-content/uploads/2012/07/Monthly CaseStudy30062012.pdf>.
7. Степанюк С.І. Історико-соціальні аспекти розвитку студентського спортивного руху в Україні : автореф. дис... канд. наук з фіз. виховання і спорту : спец. 24.00.02 / С.І. Степанюк ; Львівський держ. ін-т фізичної культури. – Л., 2003. – 20 с.
8. Шиян О.І. Державна освітня політика України з питань забезпечення здорового способу життя молоді : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія держ. упр.” / О.І. Шиян ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2012. – 36 с.
9. European Commision, 2004, Special Eurobarometer The citizens of the European Union and Sport Fieldwork October-November 2004 Publication November 2004 Special Eurobarometer 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_213_report_en.pdf.
10. Zadarko E., Barabasz Z., Junger J. Physical Education and Student's Health Promotion Platform www.studentfit.eu, in: Physical activity and health of the students from Carpathian Euroregion. Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2010.
11. Myers J., Prakash M., Froelicher V. et al. “Exercise Capacity and Mortality Among Men Referred for Exercise Testing”. – New England Journal of Medicine. – 346(11). – 2002. – С. 793–801.
12. Tlučáková L., Junger J., Zadarko E., Barabasz Z. Pohybová aktivita študentov Prešovskej univerzity w Barabasz Z., Zadarko E. (red) ; Aktywność przez całe życie. Zdrowie i sprawność studentów pod kontrolą, PWSZ, Krosno, 2010. – С. 149–156.
13. Zadarko E., Barabasz Z., Nizioł E. Ocena poziomu aktywności fizycznej studentek wybranych kierunków medycznych na tle badań populacyjnych. Przegląd Medyczny Uniwers-

- sytetu Rzeszowskiego i Narodowego Instytutu Leków w Warszawie ^ Rzeszów, 2011, 2. – C. 188–194.
14. Bittner J. Kultura fizyczna jako sfera psychofizycznej aktywności człowieka. – Uniwersytet Łódzki, Łódź, 1995.
 15. USTAWA z dnia 25c zerwca 2010 r. o Sporcie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.infor.pl/dziennik-ustaw,rok,2010,nr,1277.poz,857,ustawa-z-dnia-25-czerwca-2010-r-o-sporcie.html>.
 16. Biała Księga na temat Sportu. Komisja Wspólnot Europejskich. Bruksela, 12.07.2007.
 17. Biała Księga Komisji "Strategia dla Europy w sprawie zagadnień zdrowotnych związanych z odżywianiem, nadwagą i otyłością", COM (2007) 279 z dnia 30.05.2007.
 18. Barabasz Z., Zadarko E. Diagno za stanu i perspektywa zmian w obrębie studenckiej kultury fizycznej [w] Barabasz Z., Zadarko E. (red); Aktywność przez całe życie. Zdrowie i sprawność studentów pod kontrolą, PWSZ Krosno, 2010. – C. 47–76.
 19. Nowakowski A. Drogi i bezdroża studenckiego wychowania fizycznego w Polsce w dobie transformacji ustrojowej [w:] A. Nowakowskiego, S. Zaborniaka (red.), Akademicka kultura fizyczna wczoraj i dziś, Rzeszów, 2004. – C. 69–79.
 20. Drygas W., Kwaśniewska M., Szczęśniewska D. i wsp. Ocena poziomu aktywności fizycznej dorosłej populacji. – Polski: Wyniki Programu WOBASZ. – Kard Pol, 2005. – 63. – Supl 4. – C. 636–640.
 21. Europejskie wytyczne dotyczące prewencji chorób sercowo-naczyniowych w praktyce klinicznej-wersja skrócona. Kardiologia Polska, 2008; 66:4 (sup. 1).
 22. Krasucki P., Dąbrowska-Bender M., Milewska M. Wskaźniki zdrowia. Gazeta lekarska, (09)2008 www.gazetalekarska.pl.
 23. PająkA.: Metody prewencji. ZdrojewskiT. i wsp. w Podolec P. (red): Podręcznik Polskiego Forum Profilaktyki. – Kraków, 2007. – T. 1. – C. 119–124.
 24. Steven Allender, Peter Scarborough, Viv Peto and Mike Rayner. European cardiovascular disease statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.studentfit.eu/download/publikacje/ECDStatistics2008.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2012.

Наконечный Ю.Б. Государственная политика развития физической культуры студентов Карпатского Еврорегиона: современные изменения, факторы влияния и подходы к оцениванию результативности внедрения

В статье рассмотрены главные проблемы государственной политики развития физической культуры молодежи, качества знаний об обеспечении здоровья студентов, характерных как для Украины, так и для стран Карпатского Еврорегиона. Отмечена потребность в изменении политики государственного развития физической культуры через систему образования студентов, направленную на создание условий сохранения и укрепления своего здоровья как и формирование необходимых знаний.

Ключевые слова: государственная политика, государственное регулирование системой образования, развитие физической культуры, профилактика здоровья студентов.

Nakonechnyy Y. Development of public policy of physical education students Carpathian Euroregion: modern changes, factors of influence and approaches to evaluating the effectiveness of implementation

This article considers the main policy problems of development of physical culture of young people, quality of knowledge about the health of studentsspecific for Ukraine and the Carpathian Euroregion. Emphasized is the need to change the public policy of development of physical culture through the education system of students aimed at creating conditions for the conservation and strengthening of their own health and formation of the necessary knowledge.

Key words: public policy, public administration of the education system, the development of physical culture, preventive health of students.

РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФОРМУВАННІ КЛАСТЕРІВ ВИХОВАННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ

У статті розкрито поняття “соціальність”, “неповнолітні”, “кластер”; визначено роль органів державного управління у формуванні кластерів виховання неповнолітніх; подано модель кластерів у галузі виховання неповнолітніх.

Ключові слова: соціальність, неповнолітні, кластер, органи управління, кластери в галузі виховання неповнолітніх.

I. Вступ

“Динаміка глобалізаційних процесів, формування нової системи суспільних орієнтирів спричинила наростання негативних тенденцій нехтування громадянами етичних норм, відмови від традиційних моральних і духовних орієнтирів” [9], серед яких і ті, що стосуються ставлення людей один до одного. У зв’язку з цим гостро постає проблема виховання соціальності молодого покоління (зокрема неповнолітніх) – майбутнього нації, яке, на жаль, “втрачає ...людське обличчя” [7].

Виховна функція є провідною в діяльності педагогічних працівників, які, згідно із Законом України “Про освіту”, зобов’язані виховувати у дітей та молоді повагу до батьків, жінок, старших за віком, готувати учнів до свідомого життя в дусі взаєморозуміння, миру, злагоди між усіма народами, етнічними, національними, релігійними групами [1]. Але “система освіти в Україні переживає сьогодні не найкращі часи” [5, с. 304], “погіршується виховна... робота в школах..., закриваються дитячі заклади і молодіжні клуби, гуртки” [9] тощо. Прогресує послаблення інституту сім’ї (що є першоосновою розвитку неповнолітніх, зокрема соціального), обов’язком якої є виховання в дитини почуття доброти, милосердя, шанобливого ставлення до сім’ї, старших за віком [1]. У цілому спостерігається тенденція до ухилення названих суб’єктів від виконання виховної функції (зокрема тих її аспектів, що стосуються формування соціальності), перекладання її один на одного.

Проблема соціальності перебуває у центрі уваги філософів (М. Горлач, Є. Причепій та ін.), соціологів (А. Грицанов, М. Юрій та ін.), психологів (Л. Виготський, Ф. Райс та ін.), педагогів (Н. Лавриченко, Н. Мойсеюк та ін.), соціальних педагогів (В. Нікітін, Т. Ромм та ін.). Окремих аспектів формування соціальності неповнолітніх торкалися у своїх працях фахівці з держав-

ного управління. Дослідники ставили завдання, пов’язані з діяльністю органів державної виконавчої влади щодо формування духовності (С. Кіндзерський), духовних цінностей громадян (Л. Мисів) (через гуманітарну сферу), нової парадигми соціальних цінностей, зокрема, формування останніх у державних службовців (М. Кравченко), ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства через соціокультурну сферу (Н. Сорокіна), гуманізації суспільної свідомості (М. Задорожна), створення умов для соціалізації неповнолітніх на загальнодержавному рівні органами державного управління у сфері молодіжної політики (Л. Кривачук, Н. Метльолкіна, І. Парубчак).

II. Постановка завдання

Метою статті є експлікація дефініцій “соціальність”, “неповнолітні”, “кластер”; обґрунтування кластера в галузі виховання неповнолітніх, розробка його моделі.

III. Результати

Чи не найважливішим завданням науки державного управління є з’ясування понятійного апарату, а саме експлікація таких понять, як: “соціальність”, “неповнолітні”, “кластер”.

У кожній науці (філософії, соціології, психології, педагогіці, соціальній педагогіці) для вивчення феномену “соціальність” виділяється свій, особливий аспект. У результаті проведеного аналізу філософських, соціологічних, соціально-психологічних, педагогічних, соціально-педагогічних поглядів на феномен “соціальність” встановлено, що серед науковців немає єдиної думки щодо сутності зазначеної дефініції, але всі вчені сходяться на тому, що соціальність – це характеристика, яка відображає ставлення людей один до одного на рівні суспільства, груп та окремих особистостей; результат соціалізації, зокрема її керованого різновиду – соціального виховання.

Аналіз поняття “соціальність” у різних наукових аспектах дав підстави для формування власної його дефініції: соціальність – результат соціального виховання; інтегрована комплекс-

на характеристика, яка відображає активно-творче ставлення індивіда до соціуму (іншої людини; сім'ї (членів родини); соціально-вікових (однокурсників, однолітків, дорослих, людей похилого віку та ін.) груп; груп з функціональними обмеженнями (психічними, фізичними, інтелектуальними); професійних груп; конфесійних груп; національних груп; груп за статевими ознаками; регіону; нації; людства тощо) як цінності; сукупність соціальних рис (альтруїзм, гуманність, делікатність, доброзичливість, душевність, емпатія (співрадість, співчуття, співпереживання), інтернаціоналізм, комунікативна компетентність (комунікабельність, соціабельність), людяність, милосердя, миролюбність, патріотизм, соціальна активність, соціальна відповідальність, толерантність, уважність тощо), властивостей особистості, які виявляються в соціальній поведінці.

Наступним кроком є визначення поняття "неповнолітні". Згідно з Пекінськими правилами, неповнолітньою є дитина або молода людина віком з 7 до 18 років або старше [6], тобто межі зазначеної вікової категорії дітей фактично залишені відкритими, що створює підстави вважати неповнолітньою особу, яка досягла 25, 30 років і більше.

У Конвенції про права дитини зазначено, що "дитиною є кожна людська істота до досягнення нею 18-річного віку, якщо за законом, застосовуваним до даної особи, вона не досягає повноліття раніше" [4]. Отже, відповідно до цього, впливає, що неповнолітньою є дитина від народження до 18 років.

Повною мірою відображає положення Конвенції з цього питання Закон України "Про охорону дитинства" [2].

Крім вищезазначених документів, поняття "неповнолітні" міститься в Сімейному кодексі України, де "дитина до досягнення нею чотирнадцяти років вважається малолітньою, а у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років – неповнолітньою" [8]. Таким чином, впливає, що неповнолітніми, згідно із цим документом, є діти від 14 до 18 років.

Відповідно до Закону України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні", неповнолітніми (як і у Конвенції про права дитини, Законі України "Про охорону дитинства") є громадяни віком до 18 років [3].

У контексті цього дослідження в основу розуміння сутності поняття "неповнолітні" покладено позиції Конвенції про права дитини, Законів України "Про охорону дитинства", "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні". Отже, неповнолітніми є особи, яким не виповнилося 18 років, тобто діти дошкільного, молодшого шкільного, підліткового та юнацького віку.

Кластер (від англ. *cluster* – група, скупчення, гроно, букет, бджолиний рій) – одна з форм кооперації, співробітництва, об'єднання на добровільній основі окремих елементів в одне ціле в локальній географічній зоні для виконання певної функції або ж реалізації певної мети (в цьому дослідженні – формування соціальності неповнолітніх).

Підґрунтям формування кластерів у галузі виховання неповнолітніх є Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні", в якому наголошено на необхідності єдності зусиль держави, всіх верств суспільства, політичних і громадських організацій, підприємств, установ, організацій та громадян у справі соціального становлення й розвитку молоді [3]. Крім того, проблема формування кластерів відображена в таких нормативно-правових актах: Законі України "Про інноваційну діяльність" від 04.07.2002 р. № 40-IV; Постанові Кабінету Міністрів України "Про схвалення Державної програми розвитку промисловості на 2003–2011 роки" від 28.07.2003 р. № 1174; розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми "Створення в Україні інноваційної інфраструктури на 2008–2012 роки" від 06.06.2007 р. № 381-р; розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів на 2010–2011 роки із створення інноваційно-технологічного кластера "Сорочинський ярмарок" для сприяння розвитку сільських територій" від 27.01.2010 р. № 165-р; розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про впровадження кластерної моделі розвитку народних художніх промислів" від 27.01.2010 р. № 145-р; Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні" від 02.02.2011 р. № 389; Законі України "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" від 08.09.2011 р. № 3715-VI; розпорядженні Кабінету Міністрів України "Про затвердження плану заходів щодо стимулювання міжрегіональної співпраці, кооперації та інтеграції" від 21.09.2011 р. № 896-р.

На необхідності об'єднання спільних зусиль інститутів громадянського суспільства, дитячих, молодіжних громадських об'єднань, релігійних організацій, навчальних закладів різного рівня, сім'ї та держави тощо з метою подолання наслідків деградації ціннісної системи наголошено у парламентських слуханнях "Про стан суспільної моралі в Україні" [9].

На підставі вищезазначеного презентуємо модель кластерів у галузі виховання неповнолітніх у м. Харкові (рис.).

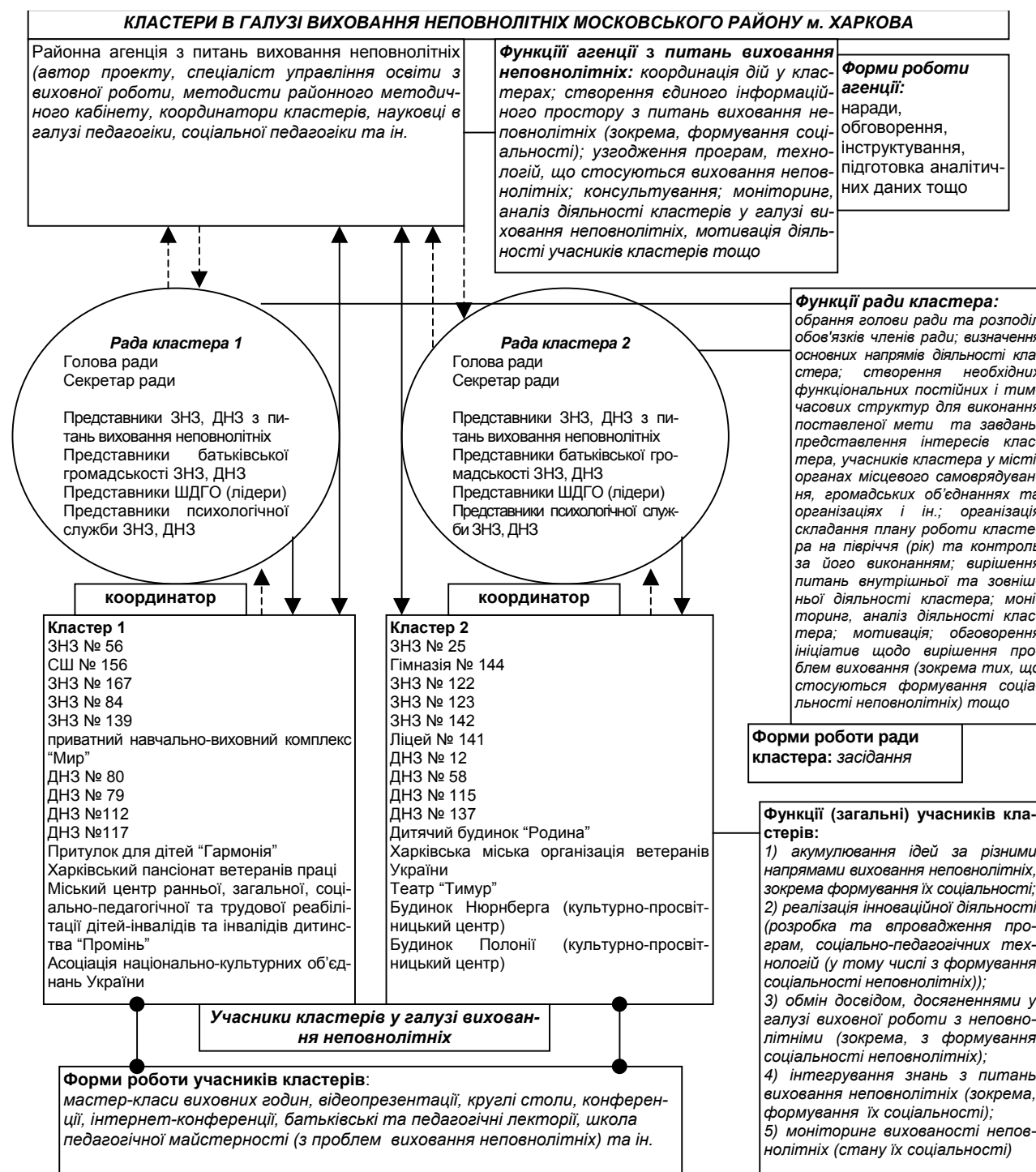


Рис. Кластери в галузі виховання неповнолітніх (на прикладі Московського району м. Харкова)

Головні ідеї, на яких ґрунтується створення кластерів у галузі виховання неповнолітніх, відображені у їх меті та завданнях.

Стратегічною метою кластерів у галузі виховання неповнолітніх є підвищення вихованості дітей до 18 років (зокрема, рівня їх соціальності), завдання кластерів:

- проводити моніторинг стану вихованості (зокрема, соціальності) неповнолітніх;
- нагромаджувати інформацію та акумулювати ідеї за різними напрямками виховання неповнолітніх (дошкільного, молодшого шкільного, підліткового та юнацького віку

до 18 років), зокрема, з формування їх соціальності;

- інтегрувати знання (зокрема, з питань формування соціальності дітей) для забезпечення конкурентоспроможності учасників кластера;
- сприяти інноваціям у вихованні, зокрема розробці та впровадженню програм, соціально-педагогічних технологій (у тому числі з формування соціальності неповнолітніх);
- зміцнити партнерські взаємовідносини між учасниками кластера;

- сприяти обміну нагромадженим досвідом, досягненнями в галузі виховної роботи з неповнолітніми між учасниками кластеру (зокрема, з формування соціальності неповнолітніх);
- підвищити якість виконання виховної функції педагогічними працівниками, батьками (зокрема, з формування соціальності неповнолітніх);
- створити сприятливе соціально-виховне середовище для формування соціальності неповнолітніх, що передбачає об'єднання та інтегрування необхідних соціальних та людських ресурсів, виховний потенціал яких можна використати для набуття дитиною соціальних цінностей, соціальних якостей, досвіду соціальної поведінки (як складових соціальності).

Учасниками кластера № 1 у галузі виховання неповнолітніх є: дошкільні навчальні заклади (ДНЗ) № 79, 80, 112, 117; загальноосвітні навчальні заклади (ЗНЗ) № 56, 84, 139, 156, 167, приватний навчально-виховний комплекс "Мир"; притулок для дітей "Гармонія", Харківський пансіонат ветеранів праці, міський центр ранньої, загальної, соціально-педагогічної та трудової реабілітації дітей-інвалідів та інвалідів дитинства "Промінь", Асоціація національно-культурних об'єднань України.

Учасниками кластера № 2 у галузі виховання неповнолітніх є: ДНЗ № 12, 58, 115, 137; ЗНЗ № 25, 122, 123, 141, 142, гімназія № 144; дитячий будинок "Родина", Харківська міська організація ветеранів України, театр "Тимур", будинок Нюрнберга (культурно-просвітницький центр), будинок Полонії (культурно-просвітницький центр).

Зазначимо, що в основу поєднання ДНЗ та ЗНЗ у той чи інший кластер покладено принцип територіальної близькості (локалізації). Підґрунтям інтегрування інших учасників кластерів є особливості соціальності, її структурно-компонентний склад, який потребує вибудовування процесу формування соціальності неповнолітніх у єдності її складових (соціальних цінностей, соціальних якостей, соціальної поведінки) через усі соціокультурні сфери, зокрема ті з них, котрі містять можливості для набуття дітьми ціннісного ставлення до різних соціально-вікових груп.

Загальними функціями учасників кластерів визначено такі: 1) акумулювання ідей за різними напрямками виховання неповнолітніх, зокрема з формування їх соціальності; 2) реалізація інноваційної діяльності (розробка та впровадження програм, соціально-педагогічних технологій (у тому числі з формування соціальності неповнолітніх)); 3) обмін досвідом, досягненнями в галузі виховної роботи з неповнолітніми (зокрема, з формування соціальності неповнолітніх); 4) інтегрування знань з питань виховання неповнолітніх (зокрема, формування їх соціальності); 5) моніторинг вихованості

неповнолітніх (стану їх соціальності). Формами роботи учасників кластерів можуть бути: круглі столи, мастер-класи виховних годин, відеопрезентації з питань виховання (зокрема, формування соціальності неповнолітніх), конференції, інтернет-конференції, батьківські та педагогічні лекторії, школа педагогічної майстерності (з проблем виховання неповнолітніх, їх соціальності) та ін.

Кожний кластер має координатора та раду, до складу якої входять: голова ради, секретар ради, координатор, представники ЗНЗ, ДНЗ з питань виховання неповнолітніх, представники батьківської громадськості ЗНЗ, ДНЗ, лідери шкільних дитячих громадських об'єднань (ШДГО), представники психологічної служби ЗНЗ, ДНЗ та ін. До функцій ради кластера належать такі, як: обрання голови ради та розподіл обов'язків членів ради; визначення основних напрямів діяльності кластера; створення необхідних функціональних постійних і тимчасових структур для виконання поставленої мети (в цьому дослідженні – формування соціальності неповнолітніх) та завдань; представлення інтересів кластера, учасників кластера в місті, органах місцевого самоврядування, громадських об'єднаннях та організаціях і ін.; організація складання плану роботи кластера на півріччя (рік) та контроль за його виконанням; вирішення питань внутрішньої та зовнішньої діяльності кластера; моніторинг, аналіз діяльності кластера; мотивація; обговорення ініціатив щодо вирішення проблем виховання (зокрема тих, що стосуються формування соціальності неповнолітніх) тощо. Основна форма роботи ради кластера – засідання.

Дорадчим органом кластерів у галузі виховання неповнолітніх є агенція з питань виховання неповнолітніх, до складу якої входять: автор проекту, спеціаліст управління освіти з виховної роботи, методисти районного методичного кабінету, координатори кластерів, науковці в галузі педагогіки, соціальної педагогіки та ін. До основних функцій агенції належать такі: координація дій у кластерах; створення єдиного інформаційного простору з питань виховання неповнолітніх (зокрема, формування соціальності); узгодження програм, технологій, що стосуються виховання неповнолітніх; консультування; моніторинг, аналіз діяльності кластерів у галузі виховання неповнолітніх, мотивація діяльності учасників кластерів тощо. Формами роботи агенції в галузі виховання неповнолітніх є наради, обговорення, узгодження програм, технологій з формування соціальності неповнолітніх та інших питань виховання, інструтування, підготовка аналітичних даних (наприклад, про стан соціальності неповнолітніх, діяльність кластерів та ін.) тощо.

IV. Висновки

За результатами проведеного дослідження встановлено актуальність створення кластерів у галузі виховання неповнолітніх, визначено їх

мету, завдання та запропоновано модель таких кластерів (на прикладі Московського району м. Харкова). Напрямами подальшого дослідження є експериментальне впровадження та перевірка дієвості кластерів у галузі виховання неповнолітніх.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про освіту" від 23.05.1991 р. № 1060-XII зі змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законом від 23.12.2010 р. № 2856-VI (2856-17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України "Про охорону дитинства" від 26.04.2001 р. № 2402-III зі змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законом від 19.04.2011 р. № 3234-VI(3234-17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні" від 05.02.1993 р. зі змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законом від 23.12.2010 р. № 2856-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.molod-kredit.gov.ua/zakon>.
4. Збірник нормативно-правових актів у сфері захисту дітей / РА "Прем'єр Медіа". – К., 2003. – 412 с.
5. Лавриченко Н.М. Педагогіка соціалізації: європейські абрисы : монографія / Н.М. Лавриченко. – К. : ВІРА ІНСАЙТ, 2000. – 444 с.
6. Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх від 29.11.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Підтримка розвитку патріотичного виховання молоді в контексті забезпечення гуманітарної безпеки держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chesneslovo.org.ua>.
8. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. № 2947-III зі змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законом від 15.03.2012 р. № 4525-VI (4525-17) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Стан суспільної моралі в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 18.06.2012.

Пахомова Е.М. Роль органов государственного управления в формировании кластеров воспитания несовершеннолетних

В статье рассмотрены понятия "социальность", "несовершеннолетние", "кластер"; определена роль органов государственного управления в формировании кластеров воспитания несовершеннолетних; представлена модель кластеров в сфере воспитания несовершеннолетних.

Ключевые слова: социальность, несовершеннолетние, кластер, органы управления, кластеры в области воспитания несовершеннолетних.

Pakhomova O. Role of organs government in the forming clusters of education minoritys

In the article explores the concept of "social", "minoritys", "cluster"; the role of organs government in the forming clusters of education minoritys; present model clusters in the field of education minoritys.

Key words: social, minoritys, cluster, organs government, clusters in the field of education minoritys.

УДК 351.82:316.422

Ю.В. Перебийнос

аспірант
Класичний приватний університет**ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РОЗБУДОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ**

У статті проаналізовано складові фінансового механізму стимулювання державою інноваційної активності суб'єктів національної інноваційної системи.

Ключові слова: національна інноваційна система, державне регулювання, фінансовий механізм, податкові пільги, субсидії, позики, податковий кредит, податкові канікули.

I. Вступ

У сучасному глобалізованому міжнародному економічному середовищі важливим фактором конкурентоспроможності вітчизняної продукції на світових ринках є рівень інноваційності. Рушійною силою інноваційного розвитку країни є побудова принципово нової національної інноваційної системи (далі – НІС), адаптованої до вимог ринкової економіки, яка буде стимулювати зростання конкурентоспроможності продукції українських підприємств. Важливу роль у розвитку національної інноваційної системи відведено формуванню державою різних чинників, що сприяють підвищенню інноваційної активності учасників цієї системи. Держава повинна забезпечувати доступ до фінансових ресурсів, оскільки всі інвестиції в нові продукти, послуги або процеси мають бути заздалегідь вкладені у виробництво. Уряд впливає на цю можливість, установлюючи макроекономічні умови через діапазон фіскальних заходів.

У вітчизняній науці проблема ефективності фінансового механізму державної підтримки інноваційного розвитку є далеко не новою. Її аналіз займає помітне місце у працях Ю. Бажала, Є. Бойка, А. Власова, В. Гейця, М. Долішнього, Ю. Іванова, М. Крупки, І. Лютого. Утім, сучасний стан інноваційного розвитку України свідчить про те, що фінансові інструменти використовуються державою не повною мірою, і ця тема досліджень залишається актуальною й надалі.

II. Постановка завдання

Головне завдання держави на шляху прискорення інноваційного розвитку – забезпечити максимальне скорочення розриву в часі між відкриттями фундаментального характеру та їх прикладним використанням. Досягненню цієї мети, крім безпосереднього фінансування розробок, багато в чому сприяють непрямі фінансово-економічні методи стимулювання розвитку елементів НІС: системи генерації знань, інноваційної інфраструктури,

виробничих підприємств, які доводять результати наукових розробок до реального втілення. У зв'язку з цим, метою статті є визначення напрямів удосконалення фінансових форм державної підтримки інноваційної діяльності з використанням зарубіжного досвіду.

III. Результати

За даними ООН, на початку XXI ст. Україна посідала одне з перших місць у світі за кількістю наукових співробітників. Сьогодні Україна залишається серед світових лідерів за більшістю напрямів фундаментальної науки. У 2010 р. виконанням наукових та науково-технічних робіт займалися 89,5 тис. працівників наукових організацій України, що на 3,1% менше порівняно з відповідним періодом 2009 р. Кількість організацій, які проводили наукові дослідження й розробки у 2010 р., становила 1303, що на 2,8% менше, ніж у попередньому році [6]. Утім, упродовж останніх п'яти років інноваційна активність вітчизняних промислових підприємств залишається низькою. У 2006–2010 рр. частка підприємств, що займалися інноваційною діяльністю, в загальній кількості промислових підприємств коливалась від 10,0 до 11,5% [6].

У сучасному світі формування стимулів для підтримки й активізації науково-технічної та інноваційної діяльності є одним із найважливіших напрямів державного регулювання. Це зумовлено тим, що розвиток науки й техніки є визначальним чинником прогресу суспільства та підвищення добробуту його членів.

Можна виділити такі фінансові форми впливу держави на діяльність суб'єктів національної інноваційної системи:

- пряма підтримка розробок через бюджет, комерціалізація та впровадження нових продуктів і технологій;
- непрямі підтримка через фіскальну та податкову політику, а також адміністративне регулювання в цій сфері;
- інвестиції в систему освіти, зважаючи, що ефективна реалізація нових технологій

потребує нової робочої сили і менеджменту;

- підтримка критично важливих елементів господарської інфраструктури, життєво необхідної для функціонування сучасної економіки.

Згідно з численними теоретичними і практичними дослідженнями, співвідношення потреби у фінансуванні фундаментальних, прикладних розробок та підготовки промислового виробництва становить 1:10:100. У розвинутих країнах прийнята така схема: фундаментальні дослідження і прикладні розробки до передконкурентної стадії фінансуються з бюджетних джерел, завершальна стадія НДДКР – з бюджетних, позабюджетних і приватних джерел, промислове виробництво – з недержавних джерел [9].

У розвинутих країнах світу методи державної підтримки інноваційної сфери поділяються на три напрями:

- підтримка науково-технічної діяльності: державне фінансування сфери вищої професійної освіти, державне фінансування фундаментальної науки, субсидування, грантова підтримка, пільгове кредитування та інші види фінансової допомоги, що надаються на проведення прикладних досліджень і розробок, пільгове оподаткування;
- підтримка інвестиційної діяльності: прискорена амортизація обладнання і результатів НДДКР, пільгові умови фінансування інвестиційної діяльності, у тому числі за рахунок державних коштів, стимулювання лізингової діяльності, включаючи організацію лізингових фондів за державний рахунок;
- підтримка інноваційної інфраструктури: надання підтримки на початкових етапах розвитку інноваційних підприємств, організація за державний рахунок центрів поширення нововведень і консультаційних центрів, які надають ділові послуги інноваторам, стимулювання комерціалізації нововведень шляхом безкоштовної видачі ліцензій на комерційне використання винаходів, що є державною власністю, державна підтримка (фінансова, інформаційна та ін.) створення та розвитку структур, які сприяють кооперації науки і виробництва, – дослідних та промислових парків, технополісів тощо, включаючи міжнародні.

Згідно з Концепцією науково-технологічного та інноваційного розвитку України, затвердженою Постановою Верховної Ради України від 13.07.1999 р. № 916-XIV, передбачалося стимулювання інноваційних процесів за такими напрямками:

- застосування пільг для усього циклу інноваційного процесу від фундаментальних досліджень до впровадження у виробництво за умов використання інновацій для збільшення обсягу та підвищення якості виробленої продукції;
- диференціація розмірів податкових пільг залежно від активності в інноваційному процесі конкретних підприємств, організацій і окремих осіб за умов щорічного збільшення ними витрат на науково-дослідні, дослідно-конструкторські роботи не менше ніж на 25%;
- звільнення від оподаткування тієї частини прибутку, що спрямовується підприємствами, організаціями, приватними особами до Державного інноваційного фонду України, Державного фонду фундаментальних досліджень, галузевих інноваційних фондів, галузевих фондів технологічного розвитку та реконструкції виробництва тощо або місцевих фондів розвитку науки і технологій, а також на виконання науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт за міжнародними, загальнодержавними програмами та проектами;
- звільнення від податків, включаючи валютні кошти наукових установ, діяльність яких здійснюється за рахунок державного бюджету;
- введення податкових пільг на прибуток і додану вартість для наукових організацій, які входять до національної системи науково-технічної інформації [5].

Однак на сьогодні ці завдання залишаються не виконаними.

Узагальнюючи напрацювання вітчизняних та зарубіжних науковців, В. Касьяненко виокремлює дві яскраво виражені моделі державної політики у сфері підтримки інновацій:

1) англо-американська, яка характеризується найменшим втручанням держави в економіку, у тому числі й в інноваційну діяльність. Вважається, що ринкові механізми самі сприяють прискоренню інноваційного процесу, тому підприємства мають повну автономію в інноваційній сфері. При цьому основні зусилля держави спрямовуються на створення сприятливих умов для ведення бізнесу, але безпосередньо фінансова та пряма економічна підтримка для її реалізації не здійснюється;

2) франко-японська, при якій держава найактивніше підтримує інноваційний процес усіма можливими методами. Спостерігається досить значний вплив держави на розвиток інноваційного процесу у вигляді прямих дотацій та субсидій підприємствам і організаціям, які здійснюють інноваційну діяльність [4].

Державна політика країн світу в інноваційно-інвестиційній сфері охоплює методи пря-

мого і непрямого стимулювання. До них належать: надання кредитів на пільгових умовах підприємствам і організаціям, що ведуть наукові розробки; безоплатне передавання або надання на пільгових умовах державного майна та земельних ділянок для організації інноваційних підприємств; створення наукової інфраструктури в регіонах, існування різноманітних програм у межах більшості урядових відомств, спрямованих на підвищення інноваційної активності бізнесу; державні за-

мовлення, здебільшого у формі контрактів на проведення науково-дослідних робіт, забезпечення початкового попиту на нововведення, що згодом широко використовуються в економіці країни; створення науково-технічних зон зі спеціальним режимом інноваційно-інвестиційної діяльності [3].

Форми фінансового стимулювання інноваційної діяльності в різних країнах світу наведено в таблиці.

Таблиця

Форми фінансового стимулювання інноваційних процесів у різних країнах світу [4]

Країни	Організаційні структури інноваційного процесу	Форми стимулювання
США	Мережа технологічного капіталу (МТК): технополіси, науково-технічні парки, квазіризикова форма організації корпорацій, малі інноваційні фірми, науково-дослідні консорціуми та організації, бізнес-інкубатори, науково-технологічні центри, науково-інженерні центри, спільні промислово-університетські дослідні центри, венчурні фірми	Пільгове оподаткування, інвестиційний податковий кредит, пільговий режим амортизаційних відрахувань, субсидії, цільові асигнування з бюджету, викреслення витрат на НДДКР, пов'язаних з основною виробничою і торговою діяльністю, із суми оподаткованого доходу
Німеччина	Науково-технічні парки, малі інноваційні фірми, науково-дослідні консорціуми, венчурні фірми, технополіси	Цільові безоплатні субсидії, дотації, оплата витрат на технічну експертизу, пільгові кредити, система страхування кредитів, податкові знижки і пільги, прискорена амортизація, цільові банківські кредити
Франція	Технополіси, технопарки, малі інноваційні фірми, науково-дослідні консорціуми, венчурні фірми, центри передачі технологій	Дотації, субсидії, довгострокові позики, податкові кредити, кредитні гарантії, пільгове оподаткування
Японія	Японська корпорація розвитку досліджень, технополіси, науково-технічні парки, малі інноваційні фірми, науково-дослідні консорціуми та організації	Пільгові кредити, пільгове оподаткування, субсидії
Велика Британія	Британська технологічна група, технополіси, малі інноваційні фірми, науково-технічні парки, венчурні фірми, науково-дослідні консорціуми	Пільгове оподаткування, субсидії, списання витрат на НДДКР на собівартість продукції (послуг, кредитні гарантії)
Канада	Технополіси, науково-технічні парки, малі інноваційні фірми, венчурні фірми, науково-дослідні консорціуми	Позики на пільгових умовах, субсидії, технічна допомога, податковий кредит, пільгове оподаткування

Звертаючись до принципу фінансів, зауважимо, що в цілому в промислово розвинутих країнах під час реалізації політики стимулювання інноваційної активності в промисловості фінансовими методами прямого державного регулювання простежується постійно зростаюча тенденція переходу від державного субсидіювання підприємств промисловості, які розробляють нову наукоємну продукцію, до механізмів, що підвищують фінансову відповідальність промисловців за отримання й використання науково-технічних результатів. Найпоширенішими механізмами в цій сфері є:

а) державні кредити або державні гарантії, які надаються комерційним банкам, що забезпечують доступ до кредитних ресурсів;

б) державне замовлення на розробку, виробництво й постачання стратегічно важливої наукоємної продукції;

в) пайова участь у фінансуванні наукових досліджень, що замовляються промисловими підприємствами (як правило, до 50%).

Усі промислово розвинуті країни світу також активно використовують і непрямі методи державного регулювання, передусім механізми податкової й амортизаційної політики.

Майже всі підходи ґрунтуються на наданні деяких стимулів (пільг), що полягають у:

1) віднесення витрат на НДДКР на поточні виробничі витрати підприємства (у США, Італії, Великій Британії, Канаді, Бельгії, Швеції законодавчо дозволено відносити на собівартість продукції повністю всі витрати на НДДКР);

2) відстрочення сплати податків для підприємств, що здійснюють інвестування в розроблення й освоєння виробництва нової наукоємної продукції, до початку надходження прибутку від її реалізації;

3) знижка з податку на прибуток, пропорційна приросту витрат підприємства на НДДКР [4].

Загальновідомо, що підприємці здійснюють інноваційну діяльність з метою отримання прибутку. Вітчизняні та зарубіжні науковці визнають, що схильність до підприємницької діяльності визначається рівнем оподаткування прибутку: якщо розмір податку на прибуток наближається до 25%, то схильність до підприємництва швидко зменшується. За умов, коли податок досягає 50% від прибутку, схильність до інновацій практично зникає [8].

Таким чином, спираючись на зазначене твердження, зміни у вітчизняній податковій політиці з прийняттям Податкового кодексу України, за умов, коли ставка податку на прибуток має зменшитись із 25 до 16%, має стимулювати розвиток інноваційної діяльності [7].

Стимулювати розвиток інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання можна шляхом надання їм податкових канікул. Якщо діяльність підприємства відповідає нормам чинного законодавства, а також спеціально визначеним у Податковому кодексі України умовам та критеріям, то підприємство має можливість суму податку на прибуток використати для поліпшення умов своєї діяльності (залучення додаткових ресурсів, модернізація техніки та технологій), тобто інвестувати у свій інноваційний розвиток [1].

Кожна країна самостійно обирає співвідношення між масштабами застосування прямих та опосередкованих форм підтримки інноваційної діяльності, зазвичай віддаючи перевагу одній з них. Разом із тим, для всіх країн однаково принциповими є такі два постулати:

- фінансові преференції не повинні бути дискримінаційними, мати прозорі критерії та процедуру отримання, не надавати штучно конкурентних переваг для окремих підприємств і бути інструментом загальної дії, тобто стимулювати всі підприємства інвестувати у власний інноваційний потенціал;
- надання адресної допомоги окремим підприємствам, чиї проекти можуть мати виняткове значення для економіки чи безпеки країни, має відбуватись лише неподатковим шляхом (державне замовлення, кредити, гранти, прямі інвестиції, фінансові гарантії) і при цьому на основі реалізації програмно-цільового методу [1, с. 38].

До фінансових стимулів також ставиться низка вимог, зокрема: простота доступу, низький рівень витрат на адміністрування фінансових преференцій з боку держави та підприємств, гарантованість отримання стимулів у разі виконання висунутих вимог, стабільність правил.

IV. Висновки

У більшості зарубіжних країн використовується поєднання прямих та непрямих методів фінансового регулювання інноваційної активності економічних суб'єктів. Для інноваційного розвитку української економіки необхідне не сліпе копіювання інструментів організації і фінансування інноваційної політики певної зарубіжної країни, а поєднання найбільш ефективних механізмів бюджетно-податкового регулювання та стимулювання інноваційної діяльності. До найбільш прийнятних для застосування в Україні методів фінансового стимулювання інноваційної діяльності економічних суб'єктів можна зарахувати такі:

- урядові закупівлі інноваційних розробок для стимулювання впровадження результатів НДДКР у виробництво;

- податкові пільги ключовим суб'єктам НІС: малим та середнім підприємствам, насамперед, новоствореним, а також фінансовим інвесторам;
- державні гарантії по кредитах, що надаються фінансовими установами суб'єктам інноваційного бізнесу;
- податкові кредити та державні компенсації комерційним компаніям, що самостійно займаються науковими дослідженнями й розробками.

Напрямом подальших досліджень у цій сфері є розробка методичних рекомендацій щодо застосування перелічених методів державними органами у практичній діяльності.

Список використаної літератури

1. Власова І. Особливості фінансування інноваційної сфери в розвинених країнах світу / І. Власова // Вісник КНТЕУ. Держава та економіка. – 2009. – № 1. – С. 36–46.
2. Дем'янюк О. Податкові важелі стимулювання інноваційної діяльності / О. Дем'янюк // Інноваційна економіка. – 2010. – № 2. – С. 241–245.
3. Замасло О. Податковий механізм стимулювання інноваційної діяльності в Україні / О. Замасло // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – № 19. – С. 235–240.
4. Касьяненко В. Зарубіжний досвід управління інноваційним потенціалом економіки та можливості його використання в Україні / В. Касьяненко // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 4. – С. 200–204.
5. Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України, затверджена Постановою Верховної Ради України від 13.07.1999 р. № 916-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 29. – С. 11.
6. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. – Х. : Одиссей, 2010. – 536 с.
8. Подлесна В.Г. Податкове регулювання інноваційно-інвестиційних процесів в Україні / В.Г. Подлесна // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2009. – № 25. – С. 198–203.
9. Рожко О.Д. Фінансово-кредитні важелі інноваційного розвитку України / О.Д. Рожко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2005. – № 10. – С. 50.

Стаття надійшла до редакції 07.08.2012.

Перебейнос Ю.В. Финансовый механизм государственного регулирования формирования национальной инновационной системы

В статье проанализированы составляющие финансового механизма стимулирования государством инновационной активности субъектов национальной инновационной системы.

Ключевые слова: национальная инновационная система, государственное регулирование, финансовый механизм, налоговые льготы, субсидии, займы, налоговый кредит, налоговые каникулы.

Perebejnos Y. Financial mechanism of state regulation of national innovation system development

The article analyzes the components of the financial mechanism to stimulate innovative activity of actors of national innovation system by the state.

Key words: national innovation system, government regulation. financial mechanism, tax breaks, subsidies, loans, tax credit, tax holidays.

УДК 334:78: 303.823.3

Л.Д. Пермякова

здобувач

Одеський регіональний інститут державного управління при Президентіві України

ОРГАНІЗАЦІЙНА КУЛЬТУРА ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ

У статті розглянуто характеристики організаційної культури публічних установ та складові управління організаційною культурою публічних установ. Зроблено висновки щодо співвідношення між змістом культури публічної установи, її проявом і сприйняттям та інтерпретацією цієї культури посадовими особами.

Ключові слова: соціологія організації, організаційна культура, орган публічної влади, організаційний аналіз, управління організаційною культурою.

I. Вступ

У сучасній науці управління помітно збільшується зацікавленість теоретичними та прикладними дослідженнями організаційної або, як вважають деякі фахівці, корпоративної культури. Найбільш активно вітчизняні вчені опрацьовують організаційно-культурну проблематику в комерційних структурах: банках, торговельних компаніях, промислових підприємствах. Що стосується органів державного управління та місцевого самоврядування, то тут дослідницький інтерес виявляється більш слабким, хоча його динаміка має тенденцію до нарощування. Це пояснюється теоретичною та практичною значущістю вирішення глибокої суперечності між бюрократичною культурою служби в органах публічної влади, базовими уявленнями, цінностями та нормами, що тут склалися, з одного боку, та вимогами суспільства й держави, зафіксованими не лише в різних державних програмах реформування системи публічного управління та служби, а й при опитуванні громадської думки, яке надзвичайно низько оцінює ефективність публічного управління та результативність діяльності службовців, – з іншого. Отже, перспективи реформування публічної служби в Україні, у тому числі модернізації її організаційної культури, стан якої досліджений украї недостатньо, зумовлюють необхідність звернення до теоретичних питань організаційної культури, у тому числі питань управління нею.

У вітчизняних дослідженнях набули певного висвітлення особливості організаційної культури органів публічної влади. Маємо на увазі, перш за все, праці В. Аніщенка, В. Бабаєва, О. Бабич, Р. Войтович, Л. Воронька, І. Колосовської, В. Кузьменко, А. Ліпенцева, Ю. Наврузова, І. Нинюк, Т. Маматової, Н. Мельтюхової, Є. Сергієнка, Я. Сі-

кач, С. Яроміч та ін. Зазначеним авторам вдалося встановити деякі емпіричні факти та зробити теоретичні узагальнення, іноді досить важливі для вдосконалення управління публічною службою. Проте слід також зазначити, що організаційно-культурна проблематика у цілому та публічного сектору, зокрема, не набула у вітчизняній науці адекватної концептуальної та методичної розробки. Зазначена обставина обмежує можливості практичного застосування наукових рекомендацій з метою вдосконалення організації публічної служби та орієнтує на розширення й поглиблення досліджень у цьому предметному полі. Крім цього, поза увагою науковців залишається проблематика управління організаційною культурою органів публічної влади.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд організаційної культури органів державної влади та місцевого самоврядування як об'єкта управління. Зазначена мета досягається шляхом вирішення таких завдань:

- розгляд характеристик організаційної культури публічних установ;
- виділення складових управління організаційною культурою публічних установ;
- аналіз співвідношення між змістом культури публічної установи, її проявом, сприйняттям та інтерпретацією цієї культури посадовими особами.

III. Результати

Організаційну культуру (далі – ОК) можна розглядати як засіб, за допомогою якого можна більш ефективно здійснювати управління організаційною системою, мобілізуючи енергію персоналу на досягнення її цілей. За таких умов організаційна культура може також виступати як об'єкт управління.

Ми сприймаємо наявне в науці державного управління визначення управління як систематично здійснюваного цілеспрямованого впливу людей на суспільну систему в

цілому або її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах досягнення поставленої мети, забезпечення її (системи) оптимального функціонування та розвитку [1, с. 34]. Управління можна розглядати з трьох позицій:

- як систему, що складається із системи управління (суб'єкт управління) та керованої системи (об'єкт управління);

- як процес управління (управляючий вплив);
- як функцію (сукупність видів управлінської діяльності).

Цей підхід у цілому можна використовувати й до феномену управління організаційною культурою органу публічної влади (рис. 1).

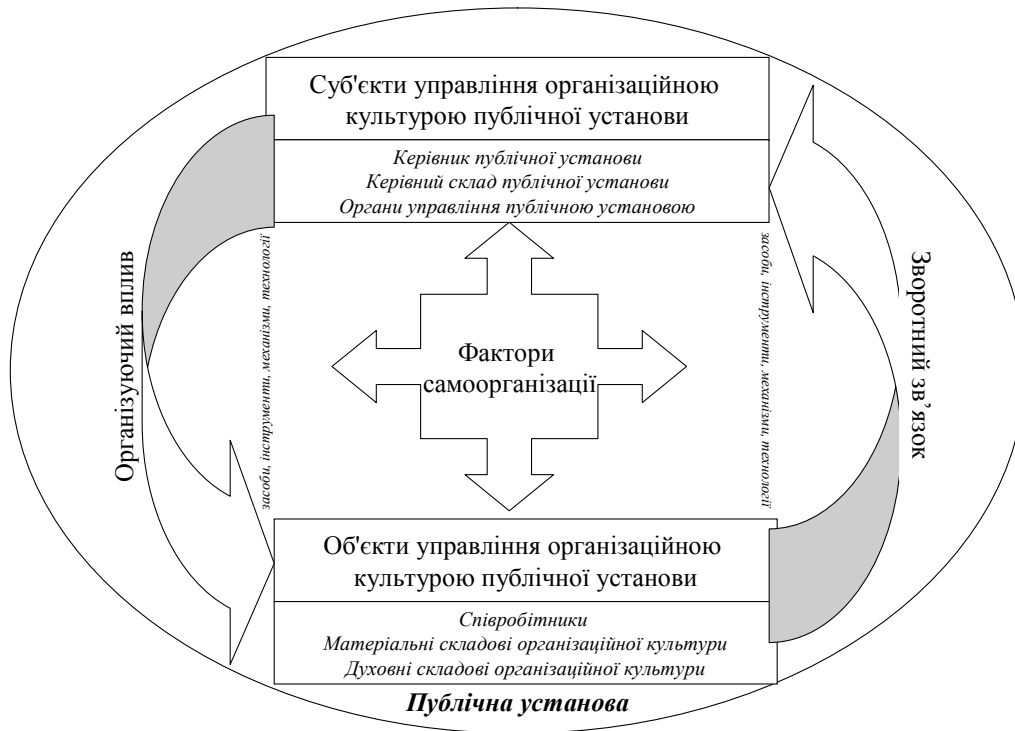


Рис. 1. Модель управління організаційною культурою публічної установи

У зв'язку з тим, що організаційна культура пронизує всі елементи органу публічної влади, утворюючи свої субкультури в різних її підрозділах, то суб'єктами управління організаційною культурою є керівник установи та інші керівники різних рівнів, а також органи управління відповідно до положення про орган публічної влади. Особливу увагу необхідно приділити зворотному зв'язку та елементам самоорганізації в структурі органу публічної влади. В управлінні взагалі, а в публічному менеджменті та публічному управлінні особливо, суб'єктно-об'єктні відносини за своєю суттю завжди є суб'єктно-суб'єктивними, оскільки об'єктом впливу є соціальні спільноти – колектив установи в цілому та окремих її підрозділів [2, с. 95]. Тому будь-який вплив “зверху” викликає зворотну реакцію в об'єкта впливу, яка, у свою чергу, буде враховуватися при подальших управлінських впливах, тобто справить зворотний вплив.

Як і будь-яка система, організаційна культура складається з множини взаємопов'язаних між собою елементів. Єдиного підходу та бачення складу та змісту елементів ОК досі не існує.

Зокрема, Р. Моран (Robert Moran), Ф. Харріс (Philip Harris) та С. Моран (Sarah Moran) пропонують свою змістовну модель організаційної культури, що включає 10 складових [3]:

1. Усвідомлення себе та свого місця в організації (одні культури цінують приховування співробітниками своїх внутрішніх настроїв та почуттів, інші – заохочують їх зовнішній прояв; в одних випадках незалежність і творчість виявляються через співробітництво, а в інших – через індивідуалізм).

2. Комунікаційна система та мова спілкування (використання усних, письмових, невербальних комунікацій, їх відкритості, “телефонного права” коливається залежно від групи, від установи до установи; сленг, аббревіатури, жестикуляція також є різними

та залежать від галузевої, територіальної та функціональної належності організацій).

3. Зовнішній вигляд, одяг та подання себе на робочому місці (різноманіття уніформ та спецодягу, ділових стилів, охайність, косметика, зачіска тощо підтверджують наявність великої кількості мікрокультур).

4. Те, що і як їдять люди, звички та традиції у цій сфері (організація харчування співробітників, чи приносять співробітники свою їжу або відвідують заклад харчування в організації або за її межами, періодичність і тривалість перерви на харчування).

5. Усвідомлення часу, ставлення до нього та його використання (рівень точності та відносності часу у співробітників, дотримання розпорядку, а заохочення цього, монохронічне або поліхронічне використання часу).

6. Взаємовідносини між людьми (за віком, статтю, статусом, досвідом та знанням, рангом, релігією тощо, рівень формалізації відносин).

7. Цінності та норми (набір орієнтирів – що таке добре та що таке погано).

8. Віра у щось та ставлення до цього (віра в керівництво, в успіх, у свої сили, у взаємодопомогу, в етичну поведінку, у справедливості тощо, ставлення до колег, клієнтів, конкурентів, до зла та насильства, агресії тощо, вплив релігії та моралі).

9. Процес розвитку співробітника та навчання (бездумне або свідоме виконання роботи, налаштованість на інтелект або силу, процедури інформування співробітників, визнання або відмова від примату логіки в діях).

10. Трудова етика та мотивація (ставлення до роботи, відповідальність, поділ праці, якість праці, чистота робочого місця, звички на роботі, оцінювання роботи та винагорода, індивідуальна або групова робота, просування по службі).

У літературі пропонується систематизувати всі елементи культури за двома групами – суб'єктивна організаційна культура та об'єктивна організаційна культура [4]. До першої групи входять елементи, що відображають цінності, етику, зразки поведінки, комунікації та мову спілкування, обряди, ритуали, традиції, тобто все те, що характеризує взаємини між людьми, їх свідомість, відносини з організацією. До другої групи можна зарахувати елементи, пов'язані з фізичним оточенням (будівля організації, дизайн приміщень, місце розташування, обладнання тощо).

Змістовна модель організаційної культури Г. Ховстеде пропонує розглядати її елементи за чотирма рівнями: символи, герої, ритуали, цінності [5].

Символи – це слова, гасла та різні предмети, що мають особливе значення та які

можуть бути відомими лише тим, хто поділяє зазначену культуру. Нові символи легко з'являються, а старі – зникають. Символи однієї групи зазвичай копіюються іншою. Це й пояснює, чому символи являють собою поверхневий шар культури. Героями є люди, які живуть або жили, реальні або легендарні, котрі мають характеристики, що цінуються в межах культури, усвідомлюють їх як модель поведінки. Ритуали – це колективна дія, яка, як правило, не потрібна для отримання результату, але розглядається як соціально значуща. Символи, герої та ритуали об'єднані терміном “практика”. По суті, їх можна побачити ззовні, але зрозуміти їх культурне значення ззовні неможливо, і у цьому сенсі їх практичну дію розуміють лише члени колективу. Ядро культури, відповідно до схеми Г. Ховстеде, формується цінностями, що поділяються членами організації.

Е. Шейн виділяє глибинний, підповерхневий та поверхневий елементи ОК. Пізнання ОК починається з “поверхневого”, або “символічного”, рівня, що включає такі факти, які можна відчувати та сприймати. На цьому рівні речі та явища досить легко знайти, але не завжди їх можна розшифрувати в термінах ОК. На наступному рівні вивчають цінності та вірування, що поділяються членами організації. Їх сприйняття залежатиме від свідомості людей. “Глибинний” рівень включає базові припущення, які спрямовують поведінку людей, допомагаючи їм сприйняти атрибути, що характеризують ОК [6]. Треба також відзначити, що більшість дослідників ОК дотримуються саме моделі Е. Шейна.

Оцінюючи будь-який орган публічної влади за наведеними характеристиками, можна з'ясувати повну картину організаційної культури та зрозуміти її концепцію, тобто існують співвідношення між змістом культури організації, її проявом, сприйняттям та інтерпретацією цієї культури працівниками (рис. 2).

Приходячи в організацію, співробітник покладає на неї певні очікування, пов'язані зі змістом та значущістю, престижністю праці, яку він виконує, її інтенсивністю та захопливістю, можливостями просування по службі, рівнем оплати праці, умовами праці, соціальними гарантіями. У свою чергу, приймаючи на роботу нового співробітника, керівництво організації намагається отримати від нього кваліфіковане та якісне виконання обов'язків, що покладаються на нього, певний рівень знань, відповідальність, дисципліну, ініціативність, уміння приймати рішення, відданість організації та бажання увійти до колективу й розділити його цінності.

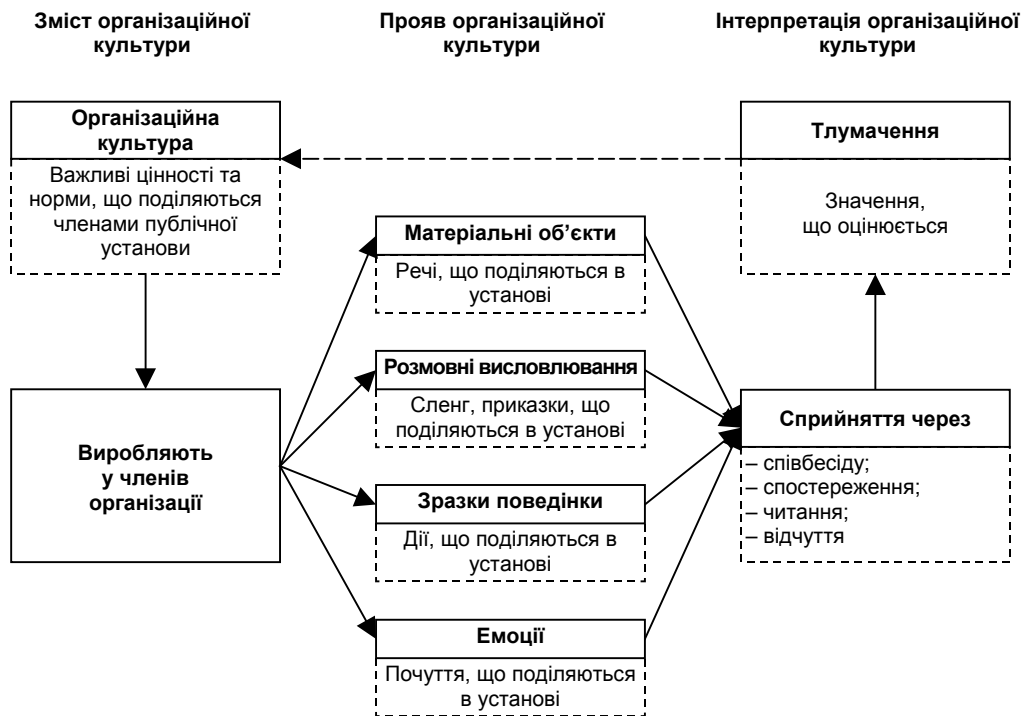


Рис. 2. Зміст відносин організаційної культури

Трудова діяльність виступає як необхідна умова спільного існування співробітника в організації [7, с. 320]. Співробітник шляхом виконання функціональних обов'язків прагне задовольнити власні інтереси, а організація, використовуючи трудовий потенціал співробітника, хоче досягти поставленої мети та завдання. При цьому організаційна культура виступає як інтегральний чинник, що задає "правила гри" та спільні для орга-

нізації як роботодавця та співробітника пріоритети й настанови шляхом закріплення певних рольових моделей (набір очікуваних настанов поведінки для конкретної ситуації, поведінкових стереотипів, пов'язаних із виконанням конкретної роботи та норм), тим самим узгоджуючи різні за своєю спрямованістю інтереси всіх рівнів (рис. 3).

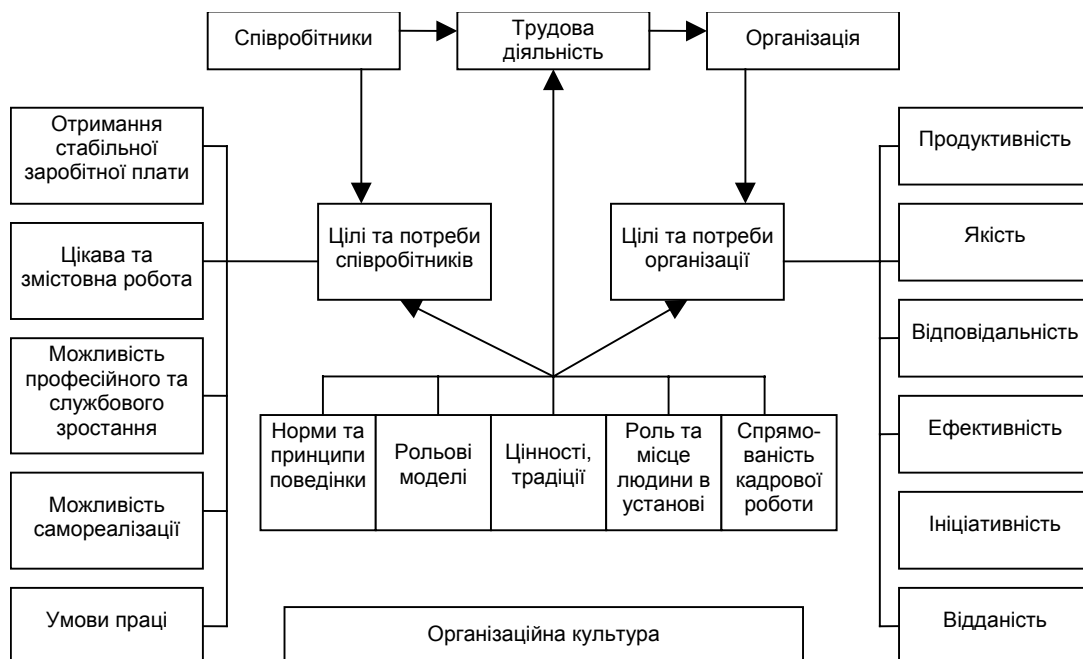


Рис. 3. Організаційна культура як чинник інтеграції інтересів публічної установи та співробітників

Члени організації, поділяючи віру та очікування, створюють своє фізичне середовище, виробляють свій стиль поведінки та мову спілкування, здійснюють вчинки, що адекватно сприймаються іншими членами організації, виявляють почуття та емоції, які розуміють усі співробітники. Усе це, будучи сприйнятим співробітниками, допомагає їм зрозуміти та інтерпретувати культуру організації, тобто надати свого значення подіям і діям та зробити усвідомленим своє середовище. Поведінка людей та їх груп усередині організації міцно пов'язана нормами, що впливають із цих вірувань, очікувань та дій, які поділяються всіма.

Зміст організаційної культури впливає на спрямованість поведінки та визначається не простою сумою пропозицій, а тим, як вони пов'язані між собою та як вони формують певні зразки поведінки [8, с. 205]. Відмінною рисою тієї чи іншої культури є відносний порядок розташування базових понять, які її формують, що вказує на те, яка політика та які принципи повинні превалювати в разі виникнення конфлікту між різними наборами пропозицій.

Наприклад, два органи публічної влади можуть декларувати таку норму, як участь співробітників у прийнятті рішень. Проте в одній установі ця норма може реалізовуватися у формі подання пропозицій щодо удосконалення управлінських процесів, в іншій – означатиме вироблення повноцінних групових рішень у підрозділах. Тобто культури цих двох організацій будуть різними за змістом та проявом, незважаючи на те, що набір базових пропозицій один і той самий.

IV. Висновки

Таким чином, систему організаційної культури можна визначити як об'єкт управління, що складається з ряду взаємопов'язаних між собою елементів. Сучасне розуміння управління органом публічної влади орієнтує на думку про те, що організаційною культурою можна керувати, спрямовувати та змінювати відповідно до цілей тієї чи іншої установи [9, с. 191]. З іншого боку, культуру органу публічної влади можна розглядати як потужний стратегічний інструмент, який дає змогу орієнтувати людей на нові цілі, зміни, розвиток, мобілізувати ініціативу співробітників, забезпечувати відданість і полегшувати спілкування.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Туленков М.В. Організаційна взаємодія в системах соціального управління (соціологічний аналіз): монографія / М.В. Туленков. – К. : ІПК ДСЗУ, 2005. – 264 с.
3. Moran R. Managing Cultural Differences [Електронний ресурс] / R. Moran, P. Harris, S. Moran. – Режим доступу: http://books.google.com.ua/books?id=FJWxdydBGPoC&printsec=frontcover&dq=Harris+Moran+Managing+Cultural+Differences&source=bl&ots=RcDoxlj-IC&sig=g4NtYH9EeljVbhKGIjqAmdTzmY&hl=ru&ei=zTNuTOMcCYGAOPjW3IkN&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB0Q6AEwAQ#v=onepage&q&f=false.
4. Гречкосій І.Д. Проблеми організаційної культури в державному управлінні / І.Д. Гречкосій // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред. С.М. Серьогін. – Д., 2006. – Вип. 1 (23). – С. 203–210.
5. Hofstede G. Cultures and Organizations, Software of the Mind [Електронний ресурс] / G. Hofstede. – Режим доступу: <http://www.geert-hofstede.com/>.
6. Шейн Э. Организационная культура и лидерство: Построение. Эволюция. Совершенствование / Э. Шейн. – СПб. : Питер, 2002. – 335 с.
7. Есимова Ш.А. Управление организационной культурой / Ш.А. Есимова // Університетські наукові записки: часоп. Хмельн. ун-ту управління та права. – 2006. – Вип. 2. – С. 318–329.
8. Липовська Н. Організаційна культура як фактор стабілізації державної служби / Н. Липовська // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – № 3 (9). – С. 202–215.
9. Ліпенцев А.В. Розвиток організаційної культури місцевих державних органів влади: методологічні аспекти та прикладні підходи / А.В. Ліпенцев // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М.М. Іжа. – О., 2007. – Вип. 4 (32). – С. 188–199.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2012.

Пермякова Л.Д. Организационная культура органа публичной власти как объект управления

В статье рассмотрены характеристики организационной культуры публичных организаций и составляющие управления организационной культурой органов публичной власти. Сде-

ланы выводы о соотношении между содержанием культуры органа публичной власти, ее проявлением и восприятием, а также интерпретацией этой культуры должностными лицами.

Ключевые слова: социология организаций, организационная культура, орган публичной власти, организационный анализ, управление организационной культурой.

Permycova L. Organizational culture of public body as object of management

In article characteristics of organizational culture of the public organisations and making managements of organizational culture of public bodies are considered. Conclusions about a parity between the maintenance of culture of public body, its display and perception, and also interpretation of this culture by officials become.

Key words: theory of organization, organizational culture, public body, organizational analysis, management of organizational culture.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ПИВА

У статті узагальнено світовий досвід використання інструментів державного регулювання розвитку ринку алкогольних та слабоалкогольних напоїв, в тому числі пива, з урахуванням особливостей виробництва, обігу та споживання "товарів шкідливої звички" в різних країнах.

Ключові слова: інструменти державного регулювання, негативні наслідки зловживання, державна монополія, алкогольний ринок.

I. Вступ

Останніми роками більшість змін, що здійснюються на ринку слабоалкогольних напоїв України, зумовлені законотворчим процесом, метою якого є скорочення обсягів споживання алкогольних та слабоалкогольних напоїв. Але багато з цих змін здійснювалось без попереднього дослідження взаємодії та взаємовпливу соціально-економічних чинників, що спричиняють особливості поведінки споживачів цього виду продукції в умовах соціальної кризи та недостатньої розвитку ринкових процесів. Саме це потребує аналізу світового досвіду здійснення державного регулювання виробництва та обігу алкогольної та слабоалкогольної продукції на ринку різних країн на різних етапах їх розвитку.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження світового досвіду використання інструментів державного регулювання розвитку ринку пива та можливості використання такого досвіду при регулюванні ринку пива України.

III. Результати

Весь зарубіжний досвід використання інструментів державного регулювання щодо алкогольного ринку можна поділити на кілька специфічних груп, у яких найбільш чітко простежуються можливості пристосування держави до особливостей потреб споживачів. До першої групи можна зарахувати ринки алкогольної продукції скандинавських країн, де наявний вагомий прямий вплив держави за рахунок монополізації ринку. Як відомо, алкогольний ринок скандинавських країн відрізняється особливими умовами роботи. У цих країнах виробництво і реалізація спиртних напоїв належить держмонополіям, які є інструментом соціальної політики. Поява державних монополій у цьому регіоні була викликана тим, що в північних країнах населення споживали багато високоградусного спиртного. Поступово діяльність цих монополій звузилася до рівня регулювання роздрібною реалізації спиртних напоїв. На цьому рівні

регулювання держава отримала можливість обмежувати доступність алкогольних напоїв і впливати на структуру їх продажів шляхом встановлення однієї ціни на однакові товари в усіх місцях реалізації.

У межах скандинавського типу державного регулювання ринку алкогольних напоїв вирізняються особливості здійснення впливу в таких країнах, як Фінляндія, Швеція та Норвегія. Фінляндія є однією з європейських країн, найбільш близькою за стереотипом споживання алкогольних напоїв до України з огляду на схожі кліматичні умови. У законодавчих документах Фінляндії з регулювання алкогольного сектору завжди підкреслювалося, що їх мета – охорона здоров'я населення і зменшення негативних наслідків зловживання. Унікальність монополії державної компанії "Алко" полягала в якнайповнішому зосередженні у віданні одного державного органу всіх складових функціонування алкогольного ринку: законодавчої практики, планування, науки і технології, інформації і статистики, виробництва, дистрибуції, роздрібу, ціноутворення, оподаткування, споживання, експорту і імпорту алкогольної продукції. Регулювання доступності алкогольної продукції у Фінляндії передбачало:

- створення мережі дистрибуції з розрахунком допустимої кількості пунктів продажу залежно від щільності населення, типу населеного пункту, з урахуванням рівня прибутків, мобільності, соціальної структури і міграції;
- встановлення годин роботи і ліміту на одноразовий продаж в одні руки, вікових обмежень та ін. [1, с. 47].

Нині виробництво і реалізація пива у Фінляндії має свої особливості, обумовлені Законом про алкоголь, згідно з яким дозволений продаж у роздріб напоїв, зроблених методом бродіння, зі змістом етилового спирту до 4,7% підприємствами і приватними особами, що мають відповідну ліцензію. Крім того, алкоголем міцністю до 13% можуть торгувати його виробники. Рекламу пива у Фінляндії дозволено, проте обмежено її розміщення на телебаченні з 7.00 до 21.00 год.

Продаж більшої частки спиртних напоїв (у тому числі й пива) у Фінляндії здійснюється в магазинах монополії.

У Швеції з 1919 р. діяла державна монополія на імпорт, експорт, виготовлення і продаж будь-яких спиртних напоїв, крім легкого пива. Нині шведське алкогольне законодавство має м'якшу форму і спрямоване на обмеження споживання алкоголю. Сьогодні торгівля алкоголем у Швеції ведеться так, щоб, наскільки це можливо, запобігати шкідливому впливу на здоров'я населення від споживання товарів, що мають характеристики шкідливої звички, особливо щодо споживачів у підлітковому віці. Насамперед, це виявляється в активній ціновій політиці і обмеженні інтересів, пов'язаних з прибутком від торгівлі спиртними напоями. Закон з маркетингу алкогольних напоїв забороняє рекламу міцних напоїв, вина і міцного пива, спрямовану на широкі верстви населення. Помірний маркетинг алкогольної продукції допускається в магазинах монополії і ресторанах, а реклама дозволена тільки в спеціалізованих виданнях.

У Норвегії також існує державна монополія, створена для виробництва та реалізації спиртних напоїв, якій належить право роздрібного продажу алкогольних напоїв міцніше від 4,7%. При цьому магазини державної монополійної компанії розташовуються тільки у великих населених пунктах і працюють за спеціальним графіком. Крім того, продаж алкогольних напоїв дозволений також у барах і ресторанах.

Наступною групою зі специфічним типом державного регулювання ринку алкогольної та слабоалкогольної продукції, в тому числі пива, є країни Північної Америки. На відміну від скандинавських країн, у США немає державної монополії на виробництво й обіг алкогольної продукції на федеральному рівні, але в межах окремих штатів вона існує. Так, сьогодні державна монополія на оптову й роздрібну торгівлю алкогольною продукцією застосовується у 18 штатах.

Найсудовіші правила діють у штаті Юта, де вся продукція з вмістом алкоголю вище від 3,2% реалізується тільки через спеціальні державні магазини. У штатах Мен, Міссісіпі і Монтана продаж алкогольної продукції здійснюється приватним сектором на підставі виданих місцевою владою ліцензій. У штаті Айдахо монополія на продаж поширена тільки на алкогольні напої із вмістом спирту вище від 16%. У деяких зі штатів, де є державна монополія на продаж алкогольної продукції, продаж пива і сухого вина дозволений у супермаркетах, продовольчих магазинах і в магазинах при бензоколонках. У таких штатах, як Алабама, Аляска, Флорида, Канзас і Огайо застосовується режим повної заборони на продаж і вживання алкоголю.

Імпорт товарів, що характеризуються шкідливою звичкою споживачів, на територію

США може здійснюватися будь-яким підприємцем незалежно від форми власності після отримання ліцензії Бюро з питань алкоголю, тютюну, вогнепальної зброї і вибухових речовин Міністерству США.

У Канаді відсутня державна монополія на виробництво алкогольної продукції, але обіг і продаж алкогольних напоїв регулюється провінційним законодавством, а імпорт алкогольної продукції регулюється на федеральному рівні. Використовуючи як прямі, так і непрямі інструменти впливу, держава змогла добитися тотального контролю над ринком алкогольної продукції без створення монополії. На федеральному рівні регулювання алкогольного ринку припускає наявність додаткового контролю з метою стягування відповідних акцизів. На провінційному рівні регулювання алкогольного ринку передбачає:

- пропаганду і заохочення чесної, відкритої й етичної політики в галузі контролю, продажу і придбання алкогольних напоїв;
- взаємодію з усіма провінційними, територіальними і федеральними агентствами, що відповідають за контроль, продаж і оподаткування алкогольних напоїв;
- поліпшення системи контролю і поширення алкогольних напоїв шляхом кооперації та вільного поширення інформації.

Таким чином, у Канаді спостерігається подвійний контроль за обігом алкоголю. Це дає значні позитивні результати – збалансованість алкогольного ринку і дотримання гарантій соціальної політики стосовно споживання спиртних напоїв.

Згідно із законодавством усіх канадських провінцій, для виробництва, зберігання і реалізації пива в кожній конкретній провінції потрібне отримання ліцензії від уповноваженого органу. Іноземні компанії можуть продавати свою продукцію на території Канади тільки через офіційні магазини провінційної Палати з контролю за обігом і продажем спиртних напоїв. Що стосується пива, як особливого товару з низьким рівнем алкоголю, законодавство більшості провінцій Канади припускає його продаж у приватних роздрібних магазинах і пивоварнях.

До наступної групи країн, що мають характерні риси державного регулювання ринку алкогольної та слабоалкогольної продукції, в тому числі пива, можна зарахувати країни Південної Америки [2, с. 102]. В Аргентині на законодавчому рівні затверджено положення про те, що державне регулювання в галузі виробництва й обігу алкогольної продукції спрямоване на забезпечення господарських потреб і захист прав споживачів, а також на підвищення її якості і здійснення контролю за її виробництвом, розфасуванням, зберіганням і транспортуванням. Але основний вплив спрямований на виробників алкогольної та слабоалкогольної продукції з погляду не тільки кількісних характеристик, а й якісного складу та цінових пара-

метрів. Усі лікєро-горілчані заводи і заводи з виробництва інших продуктів, до складу яких входить етиловий або метиловий спирт, зобов'язані надавати всю необхідну комерційну документацію представникам контролюючої організації з метою здійснення належного контролю за якістю алкогольної продукції.

Що стосується Бразилії, то виробництво й обіг алкогольної продукції в цій країні має свої особливості, оскільки етиловий спирт використовується в країні переважно як біопаливо для засобів автотранспорту. Тобто етиловий спирт законодавчо не належить до групи товарів продуктового переліку і має більш промислове, ніж споживче значення. При цьому на законодавчому рівні підтверджено, що в Бразилії не існує державної монополії на виробництво й обіг алкогольної продукції. Згідно із законодавством про виробництво та обіг алкогольної продукції:

- усі підприємства алкогольної промисловості проходять обов'язкову реєстрацію, яка дійсна впродовж 10 років;
- на такий самий термін реєструється продукція підприємств;
- реєстрація може бути занульована у випадках порушення правил упаковки, маркування і етикетування продукції.

Крім цього, всі підприємства зобов'язані мати у своєму штаті відповідального фахівця з виробництва, що має профільну освіту і реєстрацію в спеціалізованій Раді за фахом, яка є органом, що контролює якість усієї алкогольної та слабоалкогольної продукції, виробленої та реалізованої в країні.

Наступною групою країн, що мають особливості державного регулювання в галузі виробництва та реалізації алкогольної продукції, є країни Євросоюзу. Як відомо, в усіх країнах Європейського Союзу монополія на виробництво й обіг алкогольної продукції в той чи інший проміжок часу протягом ХХ ст. була скасована. Загальноєвропейським законодавством регулюються загальні умови доступу товарів на ринок алкогольної продукції і порядок ціноутворення. Відповідно до класифікації, прийнятої в Європейському Союзі, пиво входить до складу алкогольних напоїв і має вхідний код 2203. Але в межах кожної держави, що входить до складу Євросоюзу, є свої особливості функціонування ринку алкогольної продукції. У кожній країні існують інструменти, що спрямовують вплив держави на виробництво, реалізацію, рекламу чи заборону засобів навіязування й використання цієї продукції.

Так, в Австрії держава додатково впливає на виробництво алкогольної та слабоалкогольної продукції з урахуванням можливостей вільного обігу та застосування загальних норм рекламування цього виду продукції, що діють у межах Євросоюзу. При цьому, виробництво алкоголю має бути суворо ізольоване від інших виробництв і доступу сторонніх осіб, що передбачає наявність своєрідної

митної території. Специфічному регулюванню підлягає як територія підприємства, так і устаткування, яке використовується при виробництві на кожному з цих підприємств. Воно повинно відповідати умовам, передбаченим юридичними і санітарними нормами. Крім того, потрібне спеціальне приміщення для зберігання готової продукції. У Німеччині чинна система державного регулювання ринку алкогольної продукції подібна до австрійської, але вона є також інструментом державної підтримки сільгоспвиробників [3, с. 97].

У Бельгії основний державний вплив спрямований на регулювання споживання алкогольної та слабоалкогольної продукції. Так, стосовно ринку алкогольної продукції держава виступає регулятором за допомогою відповідної законодавчої бази в таких сферах:

- 1) доступність і рівень цін;
- 2) реклама (законодавчо заборонена реклама алкогольних напоїв, яка адресована неповнолітнім, заохочує до споживання алкогольних напоїв, пов'язує споживання алкоголю й управління автотранспортом);
- 3) обіг алкогольної та слабоалкогольної продукції регулюється поліцією.

Крім того, у Бельгії діють програми Федеральної служби охорони здоров'я, спрямовані на зниження споживання алкогольних напоїв.

У Данії, як і в Бельгії, в рамках державного регулювання ринку алкогольної продукції застосовується специфічна система державної реєстрації, яка передбачає, крім отримання дозволу від державних органів на функціонування суб'єктів алкогольного ринку, отримання дозволу від поліції. У Нідерландах контроль за доступністю алкогольної продукції, навпаки, не є завданням уряду. Це компетенція місцевих органів влади. Уведенню обмежень в галузі виробництва, поширення і продажу алкогольної продукції перешкоджає законодавство з охорони приватної власності, яке є пріоритетним для держави.

У Великобританії основними інструментами регулювання реалізації спиртних напоїв є ліцензування окремих видів діяльності й обкладення усієї алкогольної продукції акцизом. Ліцензуванню підлягають такі види діяльності, як роздрібний продаж алкоголю, постачання алкогольної продукції в роздрібну мережу, забезпечення розважальних заходів і постачання закусок, які працюють у нічний час. Положення закону поширюються на такі типи закладів:

- паби й нічні клуби;
- закриті спортивні споруди;
- заклади, що продають напої, споживання яких передбачено за межами закладу;
- ресторани, що пропонують алкогольні напої при обслуговуванні відвідувачів з 23.00 до 5.00 год;
- готелі;
- приватні громадські клуби, театри і стаціонарні майданчики;
- кінотеатри.

У Великобританії також діє єдина система ліцензій для приміщень, що поширюється на продаж і постачання алкоголю, проведення дозволених публічних вистав, кіно, театри, нічні закускі і кафе. Ліцензії для приміщень не мають терміну дії, за винятком випадків, коли робиться відповідна заява про обмежений час заходу.

Персональні ліцензії потрібні для самостійної торгівлі і надаються окремо від ліцензій для приміщень, у яких продаються алкогольні напої. Вони видаються строком на 10 років з правом продовження на такий самий термін.

Структура ринку алкогольних напоїв Великобританії включає виробництво і продаж пива, вина, міцних спиртних напоїв, а також інших напоїв на основі бродіння. Загальноприйняте найменування "пиво" на британському ринку об'єднує в собі елі, стаути, портери і лагери (традиційне пиво). Виробництво пива у Великобританії задовольняє потреби внутрішнього ринку на 90%.

В Угорщині виробництво і реалізація пива регулюються державою за допомогою наявності акцизів. Розмір податкової ставки на алкоголь становить приблизно 14000 дол. США на кожен гектолітр чистого алкоголю, що міститься в алкогольній продукції. Обов'язок сплати акцизного податку поширюється як на виробників товару, так і на його імпортерів.

В Іспанії широкий спектр представлених товарів на алкогольному ринку сприяє формуванню у населення країни високої культури споживання цього виду продукції, тому роль держави обмежується тільки функцією регулятора і контролера виробництва й обігу алкоголю.

В Італії наявна державна монополія управління алкогольним ринком і фіскальна монополія. Останнім часом у зв'язку зі зростанням кількості правопорушень, що здійснюються у стані алкогольного сп'яніння, і зростанням масштабів поширення пияцтва серед підлітків істотно посилена функція держави. Основними методами регулювання є ліцензування, сертифікація і видача дозволів на здійснення окремих видів діяльності і на виробництво окремих видів продукції. Тому основними державними органами, зайнятими в реалізації регулятивних методів, є Міністерство економічного розвитку і Міністерство фінансів, а також Митне агентство. Історично Італія є країною, де споживання алкоголю – це елемент культури. Відповідно, держава вбачає свою основну роль у контролі за належною якістю алкогольної продукції, а також у прибутках до бюджету від її виробництва й реалізації за рахунок високого рівня збору обов'язкових платежів.

У Польщі державне регулювання алкогольного ринку здійснюється через державне агентство по боротьбі з алкоголізмом і місце-

ві органи самоврядування шляхом обмеження кількості пунктів продажу. Щорічно Розпорядженням Міністерства фінансів затверджується розмір акцизних мит на алкогольну продукцію, який впливає на її оптову й роздрібну вартість.

У Сербії також немає державної монополії на регулювання ринку алкогольної продукції. Крім того, там не заборонено індивідуальне виробництво вина і міцних алкогольних напоїв. На підприємствах спиртних напоїв, що займаються виготовленням, процесом виробництва повинен управляти дипломований інженер, що спеціалізується в галузі виноробства, харчових технологій або агрономії, з досвідом роботи за фахом не менше ніж два роки.

У Франції виробництво й обіг алкогольної продукції регулюються правилами вільного ринку на підставі попиту і пропозиції. Внутрішні ціни на алкоголь встановлюються в умовах конкуренції між виробниками натурального і синтетичного спирту. Для поширення алкогольної продукції юридична особа повинна мати спеціальний дозвіл для цього виду діяльності. Відповідно до законодавства, спирт і алкогольні напої у Франції поділяються на такі категорії: пиво, вино, напої бродіння (сидр, грушівка, медовий напій і т. ін.), проміжні напої (порто, херес тощо), спирт етиловий (напої зі спирту). Крім акцизів на алкогольну продукцію, у Франції нараховуються такі збори, як спеціальний збір на профілактику алкоголізму, застосовуваний до алкогольних напоїв із вмістом спирту понад 25% (1,6 євро за літр) і податок на суміш алкогольних і безалкогольних напоїв (11 євро за декалітр чистого спирту). Контроль на всіх стадіях виробництва й обігу алкоголю здійснює Генеральна дирекція митниць і непрямих податків Франції.

У Чехії будь-яка особа (у тому числі і фізична) має право займатися виробництвом, перевезенням, зберіганням і продажем спиртних напоїв за наявності свідоцтва про концесійне підприємництво. Для його отримання, крім звичайних документів, потрібна наявність дозволу Міністерства сільськогосподарства або Міністерства промисловості і торгівлі Чехії. У дозволі міністерства зазначено адресу підприємства-виробника, обсяг дозволених видів діяльності тощо. При цьому для кожного наступного підприємства, заявку про яке подає та сама особа, потрібний окремий дозвіл міністерства. Основною метою цієї законодавчої норми є наповнення бюджету Чеської Республіки й обмеження неприпустимих якісних змін окремих видів алкогольної та слабоалкогольної продукції.

Відповідно до наведеного досвіду державного регулювання ринку товарів, що мають характеристики шкідливої звички споживачів, за кордоном можна здійснити угруповання основних напрямів його регулювання (табл.).

Таблиця

Основні напрями державного регулювання ринку алкогольної продукції

Групи країн	Напрями регулювання					
	Мета державної дії на алкогольний ринок	Обмеження обсягів продажів	Дія на рекламу	Обмеження ціни алкогольної продукції	Обмеження якості алкогольної продукції	Ліцензування окремих видів діяльності
Скандинавські країни (Швеція, Норвегія, Фінляндія)	Охорона здоров'я населення і зменшення негативних наслідків зловживання алкоголем	Встановлення часу продажу спиртних напоїв; створення державно регульованої мережі дистрибуції	Обмеження розміщення реклами на телебаченні, реклами в спеціалізованих виданнях	Регулювання цін на алкоголь	–	Стандартне ліцензування окремих видів діяльності
Європейський Союз	Загальні умови доступу товарів на ринок і порядок ціноутворення, підтримка сільгоспвиробників, поповнення бюджету	Регулюється поліцією	Законодавець заборона соціально-негативної реклами	Ринковий підхід до формування цін на алкоголь	Ізоляція виробництва спиртних напоїв	Наявність ліцензій для приміщень і персональних ліцензій; високої акцизної збори
Північна Америка	Забезпечення соціальних гарантій і умов доступу товарів на ринок	Створення державно регульованої мережі дистрибуції	–	–	–	Стандартне ліцензування окремих видів діяльності
Південна Америка	Забезпечення господарських потреб і захист прав споживачів	–	–	–	Обов'язкова реєстрація підприємств	Стандартне ліцензування окремих видів діяльності

IV. Висновки

Виходячи з проведеного аналізу напрямів державної дії на ринок алкогольної продукції можна побачити, що більшість вітчизняних методів регулювання ринку товарів, які мають характеристики шкідливої звички, відповідають міжнародному досвіду. Водночас для боротьби з негативним соціальним ефектом алкоголізму у вітчизняній практиці не досить використані методи державної дії на культуру споживання спиртних напоїв, тоді як зарубіжний досвід показує їх економічну ефективність порівняно з витратами

на відшкодування втрат, пов'язаних з надмірним уживанням спиртних напоїв.

Список використаної літератури

1. Ляликов Д.Н. Государственное регулирование потребления алкоголя в Финляндии : научно-аналитический обзор / Д.Н. Ляликов. – М. : ИНИОН АН СССР, 1987.
2. Alcohol: no ordinary commodity : research and policy / T. Babor et al. – Oxford : University Press, 2003.
3. Alcohol policy and the public good / G. Edwards et al. – Oxford : University Press, 1994.

Стаття надійшла до редакції 04.08.2012.

Стельмашенко Е.А. Мировой опыт использования инструментов государственного регулирования развития рынка пива

В статье представлен мировой опыт использования инструментов государственного регулирования развития рынка алкогольных и слабоалкогольных напитков, в том числе пива, с учетом особенностей производства, оборота и потребления "товаров вредной привычки" в разных странах.

Ключевые слова: инструменты государственного регулирования, негативные последствия злоупотребления, государственная монополия, алкогольный рынок.

Stelmashenko E. World experience of the use of instruments of government control of market of beer development

World experience of the use of instruments of government control of market of alcoholic and low-alcoholic beverages development is presented in the article, including beer, taking into account the features of production, turn and consumption of "commodities of harmful habit" in different countries.

Key words: instruments of government control, negative consequences of abuse, government monopoly, alcoholic market.

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАМКОВОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено узагальненню теоретико-методологічних засад і механізмів регулювання замкового туризму в Україні. Здійснено спробу обґрунтувати теоретичні засади і шляхи туристичного відродження оборонних споруд України. Виявлено географічні особливості поширення, проаналізовано сучасний стан збереженості цих об'єктів, розкрито їх історико-культурний потенціал. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного та місцевого регулювання сфери замкового туризму на місцевому рівні.

Ключові слова: державне регулювання, місцеве управління, туризм, замковий туризм, оборонні та фортифікаційні споруди, туристичний продукт.

I. Вступ

Інтеграційні процеси актуалізують значення самотності українського народу, повагу до історії та культурного надбання. Це, у свою чергу, потребує від державної влади та органів місцевого самоврядування особливого підходу до управління сферою збереження та охорони історико-культурної спадщини. Особливого значення місцевий та регіональний аспект набуває в процесі забезпечення ефективного збереження історико-культурних надбань. Тому зрозуміло, що центральні органи влади виконують, переважно, координаційні та контрольні функції, надаючи загальні напрями для діяльності в цій сфері для органів управління на місцевому рівні.

Дослідженням оборонних споруд України свого часу займалися історики, краєзнавці, мистецтвознавці, етнографи, такі як: Б. Вітт, А. Гульдман, Ю. Дуткевич, С. Каретнікова, М. Кондраков, С. Кордасевич, Я. Новицький, Є. Січинський, В. Смирнов, В. Собецький, А. Фотинський, О. Цинкаловський, А. Чаловський, А. Шрусевич, А. Яблоновський, Б. Януш та ін.

У сучасний період цьому питанню присвячені праці науковців Б. Возницького, В. Вуйцика, М. Каргера, О. Лесика, А. Логвина, О. Мацюка, І. Могитича, Ю. Нельговського, В. Овсійчука, П. Раппопорта, М. Рожка, М. Рутинського та ін.

Проблеми розвитку замкового туризму вже декілька десятиліть перебувають у центрі уваги туризмознавців. Найбільший інтерес у зв'язку з цим становлять праці В. Азара, В. Безносяка, М. Волошина, В. Євдокименка, В. Кифяка, Ю. Лебединської, О. Любіцевої, В. Мацала, М. Рутинського, В. Федорченка та ін.

II. Постановка завдання

Водночас деякі політико-управлінські аспекти теорії та практики державного регу-

лювання розвитку замкового туризму потребують подальшого осмислення в науковій літературі. Йдеться про особливості просування національного туристичного продукту на внутрішній і світові ринки, способи залучення інвестицій у туристичну галузь, можливість підтримки органами місцевого управління розвитку замкового туризму в регіонах України.

Метою статті є узагальнення теоретико-методологічних засад і механізмів державного регулювання замкового туризму в Україні. Досягнення визначеної мети зумовило необхідність виконання таких завдань: оцінити можливості органів місцевого управління стосовно активізації замкового туризму в регіонах України; окреслити перспективи розвитку системи державного та місцевого регулювання сфери замкового туризму.

Об'єктом дослідження є замковий туризм в Україні.

Предмет дослідження – процеси становлення та розвитку державного та місцевого регулювання замкового туризму в Україні.

Гіпотеза дослідження ґрунтується на припущенні, що розробка і впровадження запропонованих механізмів регулювання розвитку замкового туризму сприятиме раціональному та ефективному вирішенню проблем, пов'язаних з розвитком туризму в Україні в цілому.

III. Результати

Усі наявні в Україні об'єкти історико-культурної спадщини перебувають під охороною держави. Законом України "Про охорону культурної спадщини" від 08.06.2000 р. № 180, закладено правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони національної культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини у суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах наступних поколінь [1].

Коротка кадастрова інформація про пам'ятки архітектури й містобудування України міститься у спеціальному Державному реєстрі національного культурного надбання [2]. У ньому зібрано інформацію про 1665 пам'яток архітектури у 915 населених пунктах країни, у тому числі 160 споруд оборонного зодчества України.

Оборонні споруди в Україні, що збереглися до наших днів, розташовані в населених пунктах Буковини, Волині, Галичини, Криму, Лівобережжя, Поділля, Придніпров'я.

О. Мацюк запропонував таку класифікацію оборонних споруд: давньоруські укріплені міста; фортеці; замки; оборонні монастирі; церкви, костели, синагоги; військові укріплення; сторожові вежі; оборонні дзвіниці [3].

Український учений О. Лесик запропонував класифікувати оборонні споруди України за призначенням цих пам'яток для розміщення в них функціональних груп приміщень для туризму. На основі аналізу історичної цінності оборонних споруд, особливостей їх розташування, характеристики технічного стану, навколишнього ландшафту, особливостей архітектурно-планувальних та об'ємно-просторових рішень, характеристики сучасного використання, а також економічної доцільності пристосування цих споруд до сучасних реалій усі оборонні споруди нашої держави необхідно розподілити на декілька охоронно-функціональних класів [4]:

Перша група – оборонні споруди, придатні для використання під музеї та історико-архітектурні заповідники: *музеї* – у Бердичеві (Кармелітський монастир), Виноградіві (Францисканський монастир та палац Перені), Вінниці (комплекс колишнього єзуїтського монастиря), Гошеві (Гошівський монастир), Жовкві (комплекс Василіанського монастиря Різдва Христового), Золочеві (Золочівський замок), Кам'янці-Подільському (Троїцький монастир та Кам'янець-Подільська фортеця), Києві (Братський і Видубецький монастирі), Луцьку (комплекс єзуїтського монастиря), Львові (Бернардинський, Домініканський та Кармелітський монастирі), Маняві (Манявський монастир-скит), Меджибожі (Меджибізька фортеця), Мукачеві (Свято-Миколаївський монастир та замок Паланок), Новгород-Сіверському (Спасо-Преображенський монастир), Ніжині (Введенський монастир), Олеську (Одеський замок), Острозі (Острозький замок та Свято-Троїцький монастир), Переяслав-Хмельницькому (Вознесенський монастир), Полтаві (Здвиженський монастир), Тербовлі (Василіанський та Кармелітський монастирі), Ужгороді (Ужгородський замок), Хотині (Хотинська фортеця), Червонограді (монастирі Василян), Чернігові (Елецький монастир), Чинадієві (палац графів Шенборнів та замок Сент-Міклош), Шаргороді (Миколаївський монастир) та ін.;

заповідники – у Бахчисарай, Білгород-Дністровському, Кам'янці-Подільському, Києві, Луцьку, Львові, Судаку, Чернігові та ін.

Друга група – оборонні споруди, придатні для закладів розміщення туристів: у *Автономній Республіці Крим*: м. Алушка (Воронцовський палацово-парковий комплекс), м. Алушта (фортеці Алустан та Фуна), м. Бахчисарай (замок Киз-Куле, Сюйренська фортеця, Ханський палац), м. Керч (фортеця Єні-Кале), м. Севастополь (Костянтинівський та Михайлівський форти), м. Сімферополь (фортеця "Неаполь Скіфський"), м. Судак (Генуезька фортеця), м. Феодосія (Генуезька фортеця), м. Ялта (Лівадійський та Масандрівський палаци), с. Гаспра (палаци "Ай-Тодор", "Кічкіне", "Ластівчине гніздо", "Романтична Олександрія", "Харакс"), с. Корейз (палаци "Дюльбер" та "Юсуповський"), с. Санаторне (палац Меллас), с. Сімеїз (вілла "Мрія"), с. Утьос (палаци "Утьос" і "Карасан"); *Вінницькій області*: м. Тульчин (палац Потоцьких), м. Немирів (палац М.Г. Щербатової), м. Хмільник (палац графа Ксидо), с. Ворониця (палац О.Ф. Можайського), с. Чернятин (палац Вітославського), с. Муровані Кирилівці (палац поміщиків Комарів); *Волинській області*: м. Луцьк (Луцький замок), м. Володимир-Волинський (палац уніатських єпископів), с. Оливка (замок Радзивілів); *Житомирській області*: м. Андрушівка (палац Терещенків), м. Житомир (палац єпископа), м. Новоград-Волинський (Звягельський замок), с. Верхівня (палац Ганських), с. Денишів (палац Терещенків), с. Червоне (палац Терещенків); *Закарпатській області*: с. Довге (палац Довгаїв), с. Невицьке (Невицький замок), с. Середнє (замок Тамплієрів); *Запорізькій області*: м. Василівка (заповідник "Садиба Попова"), м. Запоріжжя (о. Хортиця (історико-архітектурний комплекс "Запорізька Січ")); *Івано-Франківській області*: м. Галич (Галицький замок), м. Івано-Франківськ (палац Потоцьких), м. Надвірна (Пнівський замок), с. Маріямпіль (Маріямпільський замок), с. Приозерне (палац графів Реїв), с. Раковець (Раковецький замок); *Київській області*: м. Біла Церква (зимовий палац родини Браницьких), м. Київ (Маріїнський та Кловські палаци, Київська фортеця), с. Томашівка (палац Хоецьких); *Кіровоградській області*: м. Кіровоград ("фортеця Святої Єлизавети"); *Луганській області*: м. Олександрівськ (палац Ю.З. Юзбаша), Старобільськ (Свято-Скорботницький монастир); *Львівській області*: м. Броди (палаци магнатів Тишкевичів та графа Потоцького), м. Жовква (державний історико-архітектурний заповідник), м. Золочів (Золочівський замок), м. Свірськ (Свірзький замок), м. Червоноград (палац Потоцьких), с. Олесько (Одеський замок), с. Підгірці (Підгорецький замок), с. Поморяни (замок Сієнського), с. Старе Село (Старосільський замок); *Одеській області*: м. Білгород-

Дністровський (фортеця Акерман), м. Одеса (палац князів Гагаріних), с. Біле (о. Зміїний); *Полтавській області*: с. Березова Рудка (палац Закревських), с. Мгарський (Спасо-Преображенський православний чоловічий монастир), с. Хомутець (палац І.М. Муравйова-Апостола); *Рівненській області*: м. Дубно (палаці Острозьких і Любомирських), с. Клевань (замок Чарторийських), с. Тараканів (Тараканівський форт); *Сумській області*: м. Глухів (державний історико-культурний заповідник), м. Тростянець (палац Голіциних), с. Нова Слобода (Софронівська пустинь); *Тернопільській області*: м. Бережани (замок Сенявських), м. Бучач (руїни Бучацького замку), м. Збараж (Збаразький замок), м. Кременець (руїни Кременецького замку), м. Почаїв (Свято-Успенська лавра), м. Теребовля (руїни Теребовлянського замку), м. Тернопіль (палац Тернопільського замку), с. Білокриниця (палац Чосновських), с. Вишневець (палац князів Вишневецьких), с. Золотий Потік (замок С. Потоцького), с. Коропець (палац Бадені), с. Кривче (замок Концьких), с. Кудринці (замок Гербуртів), с. Микулинці (палац А. Йорданової), с. Нагоряни (Червоноградський замок), с. Окопи (залишки фортеці Окопи Святої Трійці), с. Рай (замок Сенявських), с. Сидорів (руїни замку М. Калиновського), с. Скала-Подільська (руїни замку князів Коріатовичів); *Харківській області*: с. Володимирівка ("садиба Наталіївка"), с. Пархоминці (палац графа Підгоричани), с. Старий Мерчик (палац Шидловських), с. Шарівка (палац Л. Кеніга); *Херсонській області*: м. Херсон (Херсонська фортеця); *Хмельницькій області*: м. Ізяслав (Бернардинський монастир), м. Кам'янець-Подільський (державний історико-культурний заповідник "Кам'янець"), м. Старокостянтинів (Старокостянтинівська фортеця), с. Жванець (Жванецька фортеця), с. Летичів (руїни Летичівського замку), с. Меджибіж (Меджибізька фортеця), с. Самчаки (палацово-парковий комплекс "Самчаки"), с. Сатанів (Сатанівська фортеця), с. Сутківці (Оборонна церква Покрови Богородиці); *Черкаській області*: м. Корсунь-Шевченківський (палац Понятовських), м. Тальне (палац Шувалових), м. Чигирин ("бастіон Дорошенка"), с. Ліськове (палац Даховських); *Чернівецькій області*: м. Чернівці (Чернівецький університет, Митрополитський корпус, "Резиденція цадика"), м. Хотин (Хотинська фортеця); *Чернігівській області*: м. Батурин (історико-культурний заповідник "Гетьманська столиця"), м. Новгород-Сіверський (Спасо-Преображенський собор), м. Чернігів (архітектурно-історичний заповідник "Чернігів стародавній", Єлецько-Успенський монастир), Троїцько-Іллінський монастир), с. Качканівка (Національний історико-культурний заповідник "Качанівка"), с. Сокиринці (палац Галаганів) та ін.

Третя група – пам'ятки оборонних споруд, які частково можна використовувати для туристичних цілей, за умови будівництва поруч з ними готелів, баз відпочинку: споруди міст Балаклави, Бережан, Жовкви, Кременця, Львова, Севастополя, Хуста, селищ Гологорів, Добромила, Корці, Кудринців, Невицького, Підзамочку, Скалатів та ін. [5–7].

Стан більшості названих пам'яток, без перебільшення, незадовільний. І, насамперед, це стосується споруд оборонного значення: більше ніж сотня фортифікаційних споруд являють собою жалюгідні руїни. Відсутність реального власника та суттєвої державної охорони сприяє подальшому нищенню цих пам'яток, перетворенню їх на смітники та звалища будівельних матеріалів тощо.

Необхідно визнати: ми в більшості випадків не цінуємо своєї історико-культурної спадщини, не пишаємося нею, як це прийнято в більшості цивілізованих країн. Наприклад, у Чеській Республіці, де на відносно невеликій території зосереджено понад 3000 фортифікаційних споруд, ними опікується як кожна територіальна громада, так і держава в цілому.

Аналогічна ситуація і в сусідній Республіці Польщі, де під охороною держави знаходиться близько 1500 оборонних споруд (замків і фортець), більша частина з яких законсервована і перебуває під постійним наглядом археологів, а частина активно інтегрована у прибутковий туристичний бізнес (готельний, екскурсійний, ресторанний, фестивальний тощо).

В Україні створено Державну систему охорони пам'яток історії і культури. Державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладено на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноваженні органи охорони культурної спадщини. Водночас в Україні діє ряд різноманітних громадських асоціацій, об'єднань, організацій і товариств, що займаються питаннями охорони культурної спадщини.

Охорона та збереження об'єктів історико-культурної спадщини на місцевому рівні, відповідно до чинного Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", забезпечується виконавчими комітетами відповідних органів місцевого самоврядування. До специфічних повноважень цих органів належать такі, як: популяризація справи охорони культурної спадщини на відповідній території, організація науково-методичної, виставкової та видавничої діяльності у цій сфері, організація досліджень об'єктів культурної спадщини, участь в організації підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників у сфері охорони культурної спадщини. Саме органи місцевого самоврядування зобов'язані створювати умови для розвитку туризму, сприяти відродженню

осередків народної творчості, національно-культурних традицій місцевого населення, художніх промислів та ремесел, у рамках делегованих повноважень у галузі будівництва забезпечувати охорону, реставрацію та використання пам'яток історії та культури. Вони зобов'язані здійснювати моніторинг фізичного стану визначних пам'ятних об'єктів історії. Саме органи місцевого самоврядування мають виключну компетенцію із внесення пропозицій до центральних органів влади щодо оголошення об'єктів, що мають історичну цінність, пам'ятками, які охороняються законодавством [8].

Отже, саме органи місцевого управління (міське управління – складний різновид публічної влади, який може включати, як місцеві представницькі та виконавчі органи, так і державну адміністрацію на місцях, що зумовлює поєднання в інституті місцевого управління самоврядних і державних начал) [9] та їх керівництво з огляду на свої функціональні обов'язки мають повну інформацію стосовно стану пам'яток, які знаходяться на підвідомчій їм території. Відповідно до інформації щодо стану нововиявлених пам'яток та тих, що вже перебувають під наглядом органів влади, плануються заходи для їх збереження. У більшості випадків такі заходи виявляються недостатніми, несвоєчасними та неадекватними складності робіт, яких потребує стан пам'ятки. Крім того, часто такі заходи виконуються не оперативно і тому виявляються не своєчасними.

Серед громадських об'єднань провідну роль відіграє Українське товариство охорони пам'яток історії та культури. Головним завданням товариства стало залучення широкої громадськості до виявлення, охорони, дослідження і пропаганди пам'яток історії та культури. За своєю структурою, формами і методами роботи товариство є організацією краєзнавчого профілю з широко розгалуженою мережею по всій країні. Провідне місце у його діяльності посідають облік і дослідження всіх типологічних груп рухомих і нерухомих пам'яток історії та культури, сприяння науковій розробці проблем пам'яткознавства і культури.

Упродовж проведених останніми роками досліджень отримано результати, які підтверджують, що більшість фортифікаційних споруд мають потенціал для розвитку туристичного бізнесу.

Можна визначити декілька головних напрямів туристичної привабливості оборонних споруд України: історико-архітектурний (високий рівень насиченості історико-архітектурними пам'ятками, чимало з яких мають не тільки місцеве, регіональне, загальнодержавне, а й міжнародне значення); природно-ландшафтний; культурно-мистецький (збереження традицій фольклорного мистецтва, що може бути основою для розвитку фестивального туризму).

Комплексний підхід до управління розвитком замкового туризму може забезпечити необхідну охорону, збереження і використання історико-культурного та навколишнього середовища, сприяти перетворенню туристичного комплексу в один із пріоритетних напрямів місцевого та регіонального розвитку. При цьому замковий туризм повинен давати економічну вигоду, насамперед, місцевій територіальній громаді. Адже він здатний підтримувати історико-культурну спадщину в тому разі, коли базується на унікальності об'єкта і його неповторній автентичності. У зв'язку з цим, одним із завдань органів місцевого управління має стати створення та упорядкування інфраструктури, комунікацій, транспортного сполучення, що поєднує інтереси туристичної галузі з метою охорони і популяризації історико-культурної спадщини.

Ці напрями можна доповнити елементами релігійного туризму, а також набутої останніми роками тенденції щодо розвитку агро-, еко-, спортивно-оздоровчого, науково-пізнавального видів туризму. Діяльність органів місцевого управління повинна бути сфокусована і на організації та заохоченні науково-просвітницької роботи і проведенні інформаційно-рекламних заходів.

Для розвитку замкового туризму в Україні необхідно: вивчити та структурувати місцеві напрацювання на предмет розвитку цього виду туризму; здійснити наукові дослідження і підготувати науково-дослідне підґрунтя для розроблення та реалізації інноваційно-інвестиційних проектів з питань замкового туризму; розробити на цій основі Стратегічну програму розвитку замкового туризму в Україні до 2022 р.

На сьогодні в розвитку замкового туризму першочерговими повинні стати такі заходи управлінської діяльності: затвердження органами місцевого управління нормативно-правових документів "Положення про екскурсійну діяльність на території державних історико-архітектурних заповідників та на об'єктах оборонних споруд; формування бюджетів розвитку міст із залученням інвестиційних ресурсів підприємницьких структур, які працюють у сфері обслуговування (розміщення, побуту, торгівлі) за загальноприйнятною громадською програмою регенерації населених пунктів; створення рівних умов для функціонування підприємницьких структур у населених пунктах з метою впровадження інноваційно-інвестиційних проектів.

IV. Висновки

Ефективний розвиток туристичної галузі в Україні, як пріоритетний важливий напрям, можливий лише за досягнення єдиної умови – координації зусиль державної влади, органів місцевого управління та громадських і підприємницьких структур. Саме тоді, коли система цих інституцій працюватиме через відповідний механізм, можна буде

практично відчуті управління розвитком замкового туризму в чітко вираженій його соціальній функції. Конструктивні та ефективні управлінські дії сприятимуть реалізації програм відтворення на території історичних міст унікальних історико-архітектурних ансамблів.

З метою оптимізації процесу співпраці з центральними органами влади доцільно застосовувати таку схему, коли розробка документації для реставраційних робіт має відбуватися за рахунок бюджетів територіальних громад, а подальше фінансування робіт для об'єктів національного значення – за рахунок Державного бюджету України. Необхідно враховувати, що з державного бюджету виділяються кошти на реєстрацію пам'яток архітектури лише національного значення. Тому для пам'яток місцевого значення необхідно вишукувати джерела фінансування на місцевому рівні: бюджетні кошти, кошти власників та користувачів, благодійні та спонсорські внески.

Отже, створення дієвої системи місцевого, регіонального та державного управління сферою збереження історико-культурної спадщини (оборонних споруд у тому числі) та налагодження взаємодії центральних органів влади та органами місцевого управління в цій сфері забезпечить збереження зазначених пам'яток у належному стані, що, у свою чергу, сприятиме розвитку замкового туризму та підвищенню іміджу України у світовому співтоваристві.

Список використаної літератури

1. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – С. 333.
2. Пам'ятки архітектури і містобудування України : довідн. Держреєстру нац.-культ. надбання / За ред. А.П. Мардера, В.В. Вечерського. – К. : Техніка, 2000. – 664 с.
3. Мацюк О.Я. Замки і фортеці Західної України. Історичні мандрівки / О.Я. Мацюк. – Львів : Центр Європи, 2005. – 192 с.
4. Лесик О.В. Замки та монастирі України / О.В. Лесик. – Львів : Світ, 1993. – С. 34.
5. Рутинський М.Й. Замковий туризм в Україні. Географія пам'яток фортифікаційного зодчества та перспективи їх туристичного відродження : навч. посіб. / М.Й. Рутинський. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 432 с.
6. Україна. 500 куточків, які варто відвідати : путівник / уклад. Ю.С. Воронцова. – Харків : Клуб сімейного дозвілля, 2011. – 416 с.
7. Прикарпаття: спадщина віків : історико-культурологічне видання / за ред. М.В. Кугутяка. – Львів : Манускрипт, 2006. – С. 164–186.
8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
9. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку місцевого управління в Україні : монографія / В.В. Шикеринець ; [за наук. ред. д. держ. упр., проф. О.Я. Лазора] / Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С. 31.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2012.

Шикеринець В.В. Перспективы развития замкового туризма в Украине

Статья посвящена обобщению теоретико-методологических основ и механизмов регулирования замкового туризма в Украине. Предпринята попытка обобщить теоретические основы и пути туристического возрождения оборонных сооружений Украины. Раскрыты географические особенности распространения, проанализировано современное состояние сохранности данных объектов, раскрыт их историко-культурный потенциал. Определены направления перспективного развития системы государственного и местного регулирования сферы замкового туризма на местном уровне.

Ключевые слова: государственное регулирование, местное управление, туризм, замковой туризм, оборонительные и фортификационные сооружения, туристический продукт.

Shykerynets V. Prospects of castle tourism development in Ukraine

The article deals with the consolidation of theoretical and methodological principals and mechanisms of castle tourism regulations in Ukraine. An attempt to ground theoretical principles and ways of tourism revival of Ukrainian fortification buildings has been made. Geographical peculiarities of expending are revealed, the present-day condition of preservation of the above objects is analyzed, and their historic and cultural potential is revealed. The trends of perspective development of the system of state and municipal government regulation of castle tourism on the local level were determined.

Key words: state regulation, municipal government, tourism, castle tourism, defensive and fortification buildings, tourist product.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.871

Т.О. Безземельна

кандидат економічних наук, доцент

О.В. Заїка

кандидат наук з державного управління

О.С. Гавриш

головний спеціаліст відділу з питань ціноутворення

Управління інвестиційної політики головного економічного управління Запорізької області

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІНОУТВОРЕННЯ В ГАЛУЗІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

У статті визначено проблеми і недоліки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги та запропоновано заходи удосконалення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ.

Ключові слова: житлово-комунальні послуги, ціноутворення, тарифи, державне регулювання цін і тарифів, органи місцевого самоврядування, галузь житлово-комунального господарства.

I. Вступ

На ціноутворення житлово-комунальних послуг впливають такі їх властивості, як незамінність та доступність. Тобто споживачі не можуть замінити або значно скоротити споживання послуг чи відмовитися від них у зв'язку з підвищенням тарифів. Споживачам не можна обмежити доступ до споживання послуг в часі, оскільки це є соціальною дискримінацією, що суперечить задекларованій у Конституції України [1] соціальній спрямованості економічної політики держави. Тому ціни на житлово-комунальні послуги не можуть бути інструментом регулювання попиту та пропозиції.

Чинна система ціноутворення не стимулює до збереження ресурсів ні підприємства ЖКГ, ні споживачів. Тарифи мають витратний характер, бо їх рівень встановлюється, виходячи з фактичних витрат на виробництво послуг. У більшості випадків при встановленні тарифів не передбачається можливість подальшого розвитку підприємств. Наявні значна диференціація тарифів залежно від місцевих умов, яка не завжди економічно обґрунтована, непропорційне завищення або зниження тарифів на окремі види послуг. Широко використовується перехресне субсидування населення за рахунок встано-

влення завищених тарифів для підприємств і організацій.

Проблеми державного регулювання тарифів у сфері ЖКГ та напрями їх розв'язання розглядали у своїх працях такі науковці, як: А. Базиліук [11], Н. Гура [12], О. Кириленко, С. Матейко [14], В. Перевознюк [13], О. Хом'як [15] та ін. Однак незадовільний рівень розвитку ЖКГ зумовлює потребу пошуку шляхів оптимізації процесів державного регулювання ціноутворення в галузі для забезпечення економічної ефективності галузевих підприємств та підвищення якості послуг, що ними надаються.

II. Постановка завдання

Метою статті є оцінка організаційного і методичного забезпечення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ та розробка пропозицій щодо його удосконалення. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання:

- проаналізувати організаційне і методичне забезпечення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ;
- визначити проблеми і недоліки встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;
- запропонувати заходи удосконалення державного регулювання ціноутворення в галузі ЖКГ.

III. Результати

Законом України “Про житлово-комунальні послуги” [2] визначено, що виконавці (виробники) здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво (надання) житлово-комунальних послуг і подають їх органам, уповноваженим здійснювати встановлення тарифів.

Державну цінову політику відповідно до повноважень, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3, ст. 28], здійснює департамент економічного розвитку Запорізької міської ради. Департамент здійснює перегляд тарифів, що встановлює виконавчий комітет Запорізької міської ради. Це тарифи на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги. На основі уже затверджених Національною комісією складових тарифу встановлюються тарифи на послуги з централізованого опалення та гарячого водопостачання.

Законом України “Про житлово-комунальні послуги” [2, ст. 31] визначено, що органи місцевого самоврядування затверджують тарифи у розмірі економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво. У разі затвердження цін і тарифів нижче від економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво орган, який їх затвердив, зобов'язаний компенсувати з відповідного місцевого бюджету виконавцям (виробникам) різницю між затвердженим розміром цін та економічно обґрунтованими витратами на виробництво послуг.

Регулювання тарифів на електроенергію та природний газ (формування, встановлення) належить до повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики України (НКРЕ) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 [4].

На сьогодні для більшості мешканців та споживачів житлово-комунальних послуг м. Запоріжжя послуги тепло-, водопостачання та водовідведення, послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, вивезення побутових відходів надаються підприємствами-монополістами, зокрема:

- концерн “Міські теплові мережі” – тарифи на послуги з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води;
- комунальне підприємство “Водоканал” – тарифи на послуги з водопостачання та водовідведення;

- комунальні підприємства “Виробниче ремонтно-експлуатаційне житлове об'єднання № 1-11,13”, “Ремонтно-експлуатаційне підприємство по обслуговуванню гуртожитків” – тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій;

- ТОВ “Ремондіс-Запоріжжя” – тарифи на послуги з вивезення побутових відходів.

Згідно із Законом України “Про державне регулювання у сфері комунальних послуг” [5], повноваження щодо встановлення тарифів на теплову енергію концерну “Міські теплові мережі” належать Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (державному регулятору).

Чинні тарифи на послуги із централізованого опалення та підігріву питної води для населення м. Запоріжжя встановлено рішенням виконавчого комітету міської ради від 31.01.2011 р. № 39 [6]. Тарифи розраховано в межах витрат, які враховано державним регулятором при затвердженні тарифів на теплову енергію згідно з постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 14.12.2010 р. № 1816 (м. Запоріжжя) [7].

Відповідно до вимог чинного законодавства, для підприємств теплоенергетики обов'язкове застосування двоставкових тарифів на теплову енергію та послуги з централізованого опалення. У структурі тарифів на теплову енергію понад 70,0% становить вартість природного газу та електроенергії.

Тарифи на послуги водопостачання та водовідведення для споживачів м. Запоріжжя визначаються відповідно до Методики, розробленої на виконання вимог Кредитної угоди між Європейським банком реконструкції та розвитку і комунальним підприємством “Водоканал” м. Запоріжжя. Методика затверджена рішенням виконавчого комітету Запорізької міської ради від 28.02.2002 р. № 67 і, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 10.12.2007 р. № 1398 [8], діє до закінчення дії Кредитної угоди. Методика містить основні принципи розрахунку і встановлення економічно обґрунтованих тарифів. Відповідно до Методики, тарифи на послуги водопостачання та водовідведення у м. Запоріжжі переглядаються двічі на рік і застосовуються на період з 1 січня до 30 травня і з 1 липня до 31 грудня кожного календарного року.

Така схема дає змогу уникнути різкого підвищення цін на водопостачання та водовідведення у декілька разів та дає КП “Водоканал” можливість отримувати надходження, достатні для покриття експлуатаційних витрат і витрат на технічне обслуговування, податкових зобов'язань, що підля-

гають сплаті, витрат на внесок у капітальні витрати та всіх інших планових капітальних витрат. Рівень тарифів на послуги з водопостачання залежить як від місця розташування міста, так і від обсягу витрат на підйом води, обраної технології її очищення, транспортування до споживачів за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільчих водопровідних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва. До того ж, один з найвпливовіших показників на рівень тарифів – це обсяги споживання послуг споживачами, тобто чим більші обсяги споживання послуг, тим нижчі тарифи, тому за рахунок цього показника у великих містах тарифи можуть бути нижчими.

У м. Запоріжжі для всіх категорій споживачів встановлено єдиний рівень тарифів на послуги водопостачання та водовідведення, тобто ліквідовано перехресне субсидування одних категорій споживачів за рахунок інших (населення за рахунок підприємств), що відповідає чинному законодавству України. По інших містах простежується значна розбіжність за рівнем тарифів по категоріям споживачів, тобто тарифне навантаження перекладається на інші категорії споживачів.

Тарифи на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій для населення м. Запоріжжя затверджені рішенням виконавчого комітету міської ради від 28.08.2008 р. № 375 зі змінами [9]. Тарифи розраховано по кожному будинку окремо з урахуванням забезпечення належного санітарно-гігієнічного, протипожежного, технічного стану будинків та переліку послуг згідно з умовами договору. У зв'язку з підвищенням рівня мінімальної заробітної плати виконавчим комітетом міської ради було прийнято рішення від 30.06.2010 р. № 297 [10], згідно з яким до тарифів з 01.01.2010 р. було застосовано коефіцієнт 1,18.

Тарифи на житлово-комунальні послуги виконують соціальну функцію: наявність пільгових категорій населення (близько 25%), субсидії малозабезпеченим громадянам (їх отримують більше ніж 10% сімей у середньому), занижений рівень тарифів, який повинен покриватись державною дотацією – усе це передбачає покриття частини витрат підприємств ЖКГ із бюджету; оскільки фінансування з бюджету надходить не своєчасно і не в повному обсязі, підприємства ЖКГ фактично виконують функцію соціальних служб.

Підвищення тарифів для населення збільшує навантаження на бюджет, призводить до зростання заборгованості населення, проте, якщо не підвищувати тарифи, комунальним підприємствам як міста, так і галузі, та й житлово-комунальному господарству країни в цілому загрожує подальше

погіршення фінансового стану й, нарешті, стагнація.

У визначенні вартості більшості житлово-комунальних послуг потрібно перейти від безконтрольного витратного до регульованого витратного ціноутворення, а при формуванні тарифів мають бути дотримані, зокрема, такі важливі принципи державного регулювання тарифів на житлово-комунальні послуги, як відповідність рівня цін розміру економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво; відкритість, доступність та прозорість тарифів для споживачів та суспільства; відповідність оплати житлово-комунальних послуг їх наявності, кількості і якості [14, с. 138–139]. У тарифах практично не враховується якість житлово-комунальних послуг.

Недостатньо визначена методологія калькулювання витрат, високий рівень податків у складі тарифу, певні законодавчі перепони до запровадження прогресивних систем встановлення тарифів – ці питання будуть розглянуті при розкритті порядку встановлення тарифів.

Тарифи не покривають усіх витрат підприємств. Зокрема, рівень відшкодування населенням фактичної вартості послуг на базових підприємствах регіонів станом на 01.03.2012 р. становить від 47 до 87% (в окремих областях 100%) у підгалузях водопостачання й водовідведення, від 49 до 92% (в окремих областях 100%) у підгалузі тепlopостачання; квартирна плата (плата за утримання житла) відшкодовує витрати підприємств з обслуговування житла на 85%, а в окремих областях – на 100%.

У небажанні сьогодні більшості населення платити за комунальні послуги простежується переважно не низька платоспроможність населення, а відмова оплачувати не отримані в повному обсязі належної якості житлово-комунальні послуги, внаслідок чого у наближених до цієї діяльності структурах формуються тіньові доходи.

Установлений в Україні порядок формування і затвердження тарифів надає достатньо широкі повноваження монополістам у формуванні цін за відсутності прозорості, гласності, поінформованості щодо здійснення виробничої діяльності та виконання встановлених повноважень. З огляду на це в законодавстві разом із повноваженнями треба прописувати і міру відповідальності за недобросовісне виконання обов'язків, корупційні дії, використання службового становища для розподілу доходу на свою користь або взаємопов'язаних осіб [11].

Аналізуючи чинну систему ціноутворення, яка склалася на сьогодні в країні, вважаємо, що основними проблемами є такі:

- застосування методу формування тарифів на житлово-комунальні послуги,

- який не сприяє зацікавленості підприємств у економії матеріальних та енергоресурсів;
- непрозорість фінансової діяльності підприємств у цілому та процедури формування тарифів зокрема, в результаті чого вони отримують додаткові приховані прибутки;
- недосконалість методичного забезпечення процесу розрахунку та перегляду тарифів;
- зловживання підприємствами своїм монопольним становищем і гальмування розвитку конкуренції в галузі;
- наявність великої кількості пільг для різних категорій споживачів, що призводить до погіршення фінансового стану підприємств галузі;
- низька платоспроможність споживачів послуг, що спричиняє зростання дебіторської заборгованості підприємств [13].

Аналіз розвитку системи формування тарифів на житлово-комунальні послуги та її особливостей дає змогу визначити, що основними шляхами оптимізації цієї системи є запровадження прогресивних методик формування тарифів і дієвих механізмів коригування тарифів; диференціація тарифів (залежно від якості наданих послуг, часу року й доби, елітності та місцезнаходження будинку); вилучення соціальної функції тарифів на житлово-комунальні послуги; удосконалення нормативної бази формування тарифів.

Реалізація цих завдань передбачає такі напрями роботи:

- законодавчі і нормативні основи, що сприяють використанню ефективних економічних механізмів енергоресурсозбереження;
- технічне переозброєння інженерної інфраструктури (упровадження сучасних технологій і обладнання в галузі водопостачання та очищення води, водовідведення, опалення та вентиляції, теплопостачання, утилізації побутових відходів тощо);
- переведення джерел теплової та електричної енергії на паливо, виготовлене на основі місцевої сировини;
- оптимальне управління інвестиціями, формування цінової і тарифної політики з позицій обґрунтованого і поступового переходу галузі на самоокупність;
- підвищення ефективності управління ЖКГ та підготовка висококваліфікованих кадрів.

З метою поглиблення демонополізації житлово-комунального господарства, створення умов для здорової конкуренції необхідно забезпечити реалізацію таких заходів: приватизація окремих підприємств і вироб-

ництв; створення приватних підприємств; передача в оренду окремих основних і допоміжних підрозділів комунальних підприємств та об'єктів.

Підсумовуючи, зазначимо, що для розв'язання виявлених на сьогодні проблем ціноутворення на житлово-комунальні послуги необхідно здійснити такі заходи:

- запровадити метод визначення граничного рівня цін у практиці формування тарифів;
- вивести всі необґрунтовані та непродуктивні витрати зі складу тих, що входять у собівартість послуг;
- підвищити рівень прозорості процесу надання послуг, залучаючи споживачів до розв'язання проблем галузі та висвітлюючи результати діяльності підприємств через мережу Інтернет або місцеву пресу;
- створити спеціалізовані навчальні заклади для підготовки висококваліфікованих кадрів та здійснення наукових розробок із метою пошуку нових методів розв'язання проблем ЖКГ, а також удосконалення методичного забезпечення для розрахунку тарифів;
- удосконалити державне регулювання підприємств житлово-комунальної сфери шляхом передачі контрольних функцій галузевим органам і законодавчого розмежування їхніх повноважень;
- скасувати частину пільг для деяких категорій споживачів, посилити контроль за процедурою добору кандидатів-пільговиків.

IV. Висновки

1. Державну цінову політику в галузі ЖКГ здійснюють органи місцевого самоврядування, Національна комісія з державного регулювання у сфері комунальних послуг та Національна комісія з державного регулювання у сфері енергетики України. Послуги тепло-, водопостачання та водовідведення, послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, вивезення побутових відходів надаються підприємствами-монополістами. Тарифи на послуги водопостачання та водовідведення для споживачів визначаються відповідно до Методики, розробленої на виконання вимог Кредитної угоди між Європейським банком реконструкції та розвитку і комунальними підприємствами. Визначення вартості більшості житлово-комунальних послуг здійснюється методом безконтрольного витратного ціноутворення.

2. Основними проблемами чинної системи ціноутворення в сфері ЖКГ є: застосування методу формування тарифів, який не сприяє економії матеріальних та енергоресурсів; непрозорість фінансової діяльності підприємств у цілому та процедури форму-

вання тарифів зокрема; недосконалість методичного забезпечення процесу розрахунку та перегляду тарифів; зловживання підприємствами своїм монопольним становищем; наявність великої кількості пілг для різних категорій споживачів; низька платоспроможність споживачів послуг.

3. Для розв'язання виявлених проблем ціноутворення на житлово-комунальні послуги необхідно здійснити такі заходи: запровадити метод визначення граничного рівня цін у практиці формування тарифів; вивести всі необґрунтовані та непродуктивні витрати зі складу тих, що входять у собівартість послуг; підвищити рівень прозорості процесу надання послуг; створити спеціалізовані навчальні заклади для підготовки висококваліфікованих кадрів; удосконалити державне регулювання підприємств житлово-комунальної сфери шляхом передачі контрольних функцій галузевим органам; скасувати частину пілг для деяких категорій споживачів.

Список використаної літератури

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0&p=1307189311863941>.
2. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1875-15>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 р. № 1548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>.
5. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2479-17>.
6. Про встановлення тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та на послуги з централізованого опалення і підігріву питної води для населення, затвердження загальних вказівок до тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії : Рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 31.01.2011 р. № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=4669>.
7. Про затвердження тарифів на теплову енергію Концерну “Міські теплові мережі” (м. Запоріжжя) : Постанова Національної комісії регулювання електроенергетики від 14.12.2010 р. № 1816 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2010_12_14/an/8/GK21882.html#8.
8. Деякі питання виконання Кредитної угоди між Європейським банком реконструкції та розвитку і державним комунальним підприємством “Водоканал” м. Запоріжжя : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2007 р. № 1398 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1398-2007-%D0%BF>.
9. Про затвердження тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій по житловому фонду комунальної власності м. Запоріжжя : рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 28.08.2008 р. № 375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=2006>.
10. Про застосування коефіцієнту до тарифів на послугу з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій по житловому фонду комунальної власності м. Запоріжжя : рішення виконавчого комітету Запорізької міської ради від 30.06.2010 р. № 297 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=44&pid=4215>.
11. Базиліук А. Ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг [Електронний ресурс] / А. Базиліук. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2007/7-8/200708.html>.
12. Гура Н.О. Система формування тарифів на житлово-комунальні послуги / Н.О. Гура // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 69–76.
13. Кириленко О. Особливості ціноутворення на послуги з водопостачання та водовідведення / О. Кириленко, В. Перевознюк // Вісник ТНЕУ. – 2010. – № 3. – С. 70–79.
14. Матейко С. Особливості та проблеми тарифної політики в комунальній сфері / С. Матейко // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2010. – Вип. 14–15. – С. 137–143.
15. Хом'як О.П. Тарифна політика: нагальна необхідність – як задовольнити житлово-комунальні потреби населення / О.П. Хом'як // Міське господарство України. – 2005. – № 3. – С. 2–9.

Стаття надійшла до редакції 08.08.2012.

Безземельная Т.А., Заика Е.В., Гавриш Е.С. Государственное регулирование ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства

В статье выявлены проблемы и недостатки установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги и предложены меры совершенствования государственного регулирования ценообразования в отрасли ЖКХ.

Ключевые слова: жилищно-коммунальные услуги, ценообразование, тарифы, государственное регулирование цен и тарифов, органы местного самоуправления, отрасль жилищно-коммунального хозяйства.

Bezzemelna T., Zayka O., Gavrish O. The state adjusting of pricing in the communal economy

In the article the problems and disadvantages of establishment of tariffs on communal services are certain. The measures of improvement of the state adjusting of pricing in communal economy are offered.

Key words: communal services, pricing, tariffs, state adjusting of prices and tariffs, organs of local self-government, communal economy.

УДК 352.075

І.Б. Гарькавийкандидат наук з державного управління,
директор приватного підприємства "Орест-К" (м. Київ)**КОНЦЕСІЙНІ ЗАСАДИ ЗМІЦНЕННЯ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ
СФЕРИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті проведено аналіз закономірностей утворення динамічної складової оцінки використання ресурсів у розвитку містообслуговуючої сфери на концесійних засадах. Досліджено умови формування органами місцевого самоврядування диференційованої плати за концесію, її місце в системі витрат і результатів діяльності підприємств сфери обслуговування.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, містообслуговуюча сфера, використання ресурсів, концесія, диференціація плати за концесію.

І. Вступ

Використовуючи значні обсяги ресурсів, серед яких природний газ, нафтопродукти, електроенергія, органи місцевого самоврядування (далі – ОМС), як і пересічні громадяни, тим самим зумовлюють зіткнення в майбутньому із складнішими умовами енергетичного й ресурсного забезпечення підприємств містообслуговуючої та інших сфер життєзабезпечення населених пунктів. Проведені узагальнення свідчать, що як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні все більша увага з часом приділятиметься питанням використання залученого та наявного ресурсно-енергетичного потенціалу, що супроводжується екстремальними змінами соціально-економічних умов у містах.

За таких умов розвиток містообслуговуючої сфери ОМС практично неможливий без кардинальних перетворень у відносинах власності, без формування на їх основі ринкового інноваційно-інвестиційного середовища. У вирішенні цієї проблеми особливої актуальності набувають аспекти ефективного регулювання взаємовідносин між представницькими органами територіальних громад та суб'єктами господарювання, які побудовані на концесійних засадах. Адже концесія за своєю сутністю може забезпечити задоволення суспільних потреб територіальної громади в муніципальних послугах шляхом надання ОМС на підставі концесійного договору на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності (юридичній або фізичній особі) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння). При цьому мають визначатись умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань щодо створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику [8]. Саме

від визначення цих умов, особливо стосовно платної основи концесії, залежить її ефективність і доцільність з погляду реформування містообслуговуючої сфери.

Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президентові України за темою "Науково-методологічні засади контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг". При виконанні цієї теми автором розроблено підходи до визначення умов передачі ОМС об'єктів містообслуговуючої сфери у концесію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що серед праць, присвячених економічному оцінюванню за сферами господарської діяльності, є такі, де розглядається важлива для досліджень за обраним напрямом категорія – "динамічна рента", яка за підходом до її формування може бути адаптована для визначення рівня плати за концесію [2; 6].

Дослідженням питань концесійної діяльності в Україні займалися А. Биканова [1], О. Вікарчук [5], В. Грицишин [7], О. Зельдіна [10] та ін. Серед зарубіжних учених, які досліджували окремі питання застосування концесії, можна назвати В. Варнавського [3; 4], П. Десгупта й Г. Хела [13] та ін.

У зарубіжній економічній літературі проблеми управління використанням невідновлюваних ресурсів за різними напрямками господарської діяльності розглядаються досить давно. Початок систематизованим дослідженням у теорії й практиці цього напрямку покладено працею Г. Хотеллінга [14]. Ідеї Г. Хотеллінга набули розвитку в працях його послідовників [9; 11; 15; 16]. Поява публікацій на подібну тематику в українській літературі [9; 11] не випадкова. За останнє десятиліття наша країна має значні проблеми щодо забезпечення ресурсами, чітко намі-

тився процес прискореного зростання витрат у ресурсному секторі економіки міст. Для врахування односпрямованого характеру взаємозв'язку між минулими й майбутніми витратами, у праці [11] передбачено включення до складу поточних витрат частини майбутніх витрат, які неминучі унаслідок зміни умов функціонування ресурсного сектору. Разом з тим, питання диференційованого підходу до визначення умов використання об'єктів містообслуговуючої сфери на умовах концесії не були предметом комплексного дослідження.

Аналіз діяльності підприємств сфери обслуговування свідчить, що суспільно необхідні витрати (далі – СНВ) на задоволення потреби певного року в невідновлюваних ресурсах включають такі компоненти: витрати на забезпечення ресурсами, які здійснюються безпосередньо в певному році (граничні витрати); непрямі витрати, що виникають у майбутньому. У [12] непрямі витрати інтерпретуються як “динамічна складова” СНВ, і їх включення в СНВ зумовлене тим, що, споживаючи ресурс тепер, слід сплатити всі витрати, що з'являться в господарстві в майбутньому.

Різниця між “узагальненими” замикаючими і поточними граничними витратами може інтерпретуватись, згідно з [9], як оцінка динамічної обмеженості у забезпеченні ресурсами містообслуговуючої сфери (погіршення умов експлуатації підприємств, які опікуються наданням муніципальних послуг), а в [6] – як “динамічна рента”. По суті, йдеться про подібне. Різниця в термінології.

II. Постановка завдання

У названих вище працях переважно аналізувалися закономірності утворення динамічної складової оцінки використання ресурсів, а потрібне вивчення структурно-функціональної сутності цієї категорії, зокрема в розвитку містообслуговуючої сфери в умовах концесії. Слід відповісти на питання: чи правомірно розглядати описані вище ефекти як різновид плати за концесію, яке місце вони посідають у системі витрат і результатів, як співвідносяться з традиційною оцінкою ресурсного забезпечення, представлена в науковій літературі? Надання обґрунтованих відповідей на ці питання є метою статті.

III. Результати

Для досягнення поставленої мети, потрібно, перш за все, дослідити концесійний характер оцінки динамічної обмеженості. Для цього необхідно визначити умови, причину і джерело її виникнення.

Умовою є існування диференціальних доходів від використання (експлуатації) об'єкта концесії, розподілених за часом (динамічних диференціальних доходів). Їх основа – наявність зворотного зв'язку між різ-

ночасовими витратами і результатами. І це необхідно враховувати при підготовці умов укладання договору концесії ОМС.

Доведено, що структурні зрушення у сферах виробництва і споживання, у разі впровадження концесійних засад, зумовлюють зворотний зв'язок між різночасовими витратами (результатами). Прикладом подібних зрушень може бути поступове виснаження підземних запасів води. Нагромадження шкідливого забруднення також викликає взаємозумовленість різночасових витрат [13; 15].

У процесі досліджень умов розвитку містообслуговуючої сфери виникає також проблема, пов'язана з методологією вимірювання динамічних доходів. За аналогією з питаннями методології вимірювання статичної плати за передання об'єктів у концесію можна виділити два підходи: вимірювати її величину і вивчати властивості формування останньої, описуючи фактичну ситуацію (розглядати фактичний рівень диференціальних доходів), або побудувати модель, що описує процес максимізації сумарної віддачі концесійного ресурсу за період його експлуатації. Другий варіант передбачає, що всі характеристики, пов'язані з утворенням плати за концесію (індивідуальні і замикаючі витрати, обсяги використання ресурсу та ін.) виступають у моделі шуканими змінними. Перший підхід передбачає, що, наприклад, зростання за часом замикаючих витрат задається автономно. Така теоретична схема реалізується тоді, коли екзогенно задається експоненціальне зростання замикаючих витрат.

Встановлено, що замикаючі витрати експлуатації об'єктів на умовах концесії є функцією часу, яка не залежить ні від нагромаджених обсягів ресурсів, необхідних для забезпечення містообслуговуючої сфери (інтенсивності залучення ресурсів у попередні періоди часу), ні від будь-яких інших чинників.

Дослідження свідчать, що навряд чи можна говорити про зворотний зв'язок між витратами, рівень яких зумовлений. У цьому випадку зворотний зв'язок між різночасовими витратами повинен виникати через те, що, споживаючи ресурс сьогодні, ми зумовлюємо зростання витрат у майбутньому. Поточне навантаження на природний сектор при цьому встановлює глибину зворотного зв'язку, міру збільшення майбутніх витрат. На нашу думку, формалізація й оптимізація цього взаємозв'язку є метою побудови моделей формування динамічної плати за експлуатацію підприємств містообслуговуючої сфери на засадах концесії.

Динамічна плата за експлуатацію підприємств містообслуговуючої сфери на засадах концесії може формуватися за будь-яким

напрямом, схильним до структурних перетворень. Підходи до моделювання передбачають, що споживання певного виду ресурсів для експлуатації підприємств містообслуговуючої сфери потрібно розподілити за роками періоду концесії. Передбачається, що в момент закінчення цього періоду ефективнішим стане використання його заміника. Наприклад, на зміну використанню природного газу має прийти електроенергія.

Розроблена модель, яка передбачає відтворення залежності народногосподарської ефективності використання ресурсу в містообслуговуючій сфері в певному році у визначеному обсязі з урахуванням: обсягу залучення ресурсів з певного джерела (використання невідновлюваних ресурсів); характеристики корисності ресурсу на одиницю виміру його обсягу, що надаються з цього джерела; рівня ефективного використання ресурсу на одиницю виміру його обсягу, які надаються з цього джерела у певному році; витрат, що забезпечують ефективне використання ресурсу з розрахунку на одиницю їх обсягу; характеристики потужностей для залучення та опрацювання ресурсів; можливих обсягів залучення ресурсів з певного джерела та кількості таких джерел.

При дослідженні моделі встановлено, що граничні витрати на надання муніципальних послуг з використанням ресурсів кожної категорії (кожного джерела) збігаються між собою. Водночас оцінка динамічної обмеженості ресурсів з певного джерела у сумі з оцінкою фінансування визначеної сфери дорівнює диференціальній платі за концесію, розрахованій на одиницю ресурсів, що використовуються. Ця сума визначає економічну оцінку можливого ресурсозбереження. Показано, що нестача локалізованих ресурсів "знецінює" джерело. І якщо умови концесії розраховані з урахуванням динамічної плати, то в кожен момент встановленого періоду окуповуватиметься експлуатація об'єкта концесії при використанні ресурсів з будь-якого джерела, задіяного в динамічному оптимальному прогнозі. Тому, взагалі кажучи, все одно, коли використовувати визначене джерело ресурсів: на початку чи в кінці періоду концесії. У таких умовах можна порушувати стратегію залучення джерел ресурсів у порядку збільшення експлуатаційних витрат. Інтегральний народногосподарський ефект за період концесії від цього не зміниться. Водночас, регулювання послідовності залучення джерел ресурсів дає змогу отримати ряд непрямих ефектів. Наприклад, урахування нерівномірне навантаження на інвестиційний комплекс, залучення дорогих джерел ресурсів можна приурочити до тих періодів, коли ефективність використання інвестиційних ресурсів у цілому в місті починає знижуватися (тобто коли

вони найменш лімітовані). У періоди підвищеного попиту на інвестиційні ресурси доцільно залучати дешевші джерела. Погоджуючи таким чином якісні зміни ресурсної бази зі структурними зрушеннями в пов'язаних видах послуг, можна згладити такі, наприклад, наслідки структурних зрушень, як довготривале розузгодження попиту і пропозиції на ресурси та ін. Запропонована стратегія залучення енергетичних ресурсів для надання послуг може замінити безпосереднє резервування інвестиційних ресурсів.

Тепер про співвідношення статичної і динамічної плати за концесію. Створюється враження, що оцінка джерела ресурсів певного виду в момент t складається з двох основних складових:

$$R_i^t = z_t - z_i \quad R_i^t = z_t,$$

де z_t – граничні витрати в році t ;

z_i – експлуатаційні витрати на використання ресурсів, які притаманні джерелу i ;

R_i^t – динамічна складова оцінки (однакова в році i для всіх джерел);

R_i^t – "статична" плата за концесію, що характеризує відносні відмінності джерел ресурсів.

У міру наближення до моменту закінчення періоду концесії величина R_i^t знижується, а R_i^t зростає (цей висновок характерний для моделей, де погіршення умов експлуатації об'єктів концесії задається функціонально). Водночас, як свідчать проведені дослідження, послідовність залучення джерел ресурсів у сферу господарської діяльності на умовах концесії може суттєво відрізнятись. У цьому випадку динаміка R_i^t неоднозначна, та й взагалі, сам принцип поділу плати за концесію на дві складові ставить під сумнів.

IV. Висновки

Можна констатувати, що необхідність динамічної плати за використання об'єктів містообслуговуючої сфери на умовах концесії зумовлена існуванням динамічної обмеженості ресурсів, що виявляється лише в процесі формування довгострокової політики ОМС у сфері послуг. До динамічної обмеженості призводить або вичерпання невідтворюваного ресурсу (мінеральної сировини, асиміляційної ємності території з нагромаджуваних забрудників), або великомасштабні структурні зрушення, що мають своїм наслідком тривале розузгодження між попитом і пропозицією на ресурси.

Вивчення сутності категорії "динамічна плата в умовах концесії" дає змогу сформулювати деякі рекомендації щодо вдосконалення механізму управління господарською

діяльністю з боку ОМС, і хоча це – предмет окремої статті, тут наводимо найбільш важливі. По-перше, за складними, ресурсомісткими напрямками діяльності у містообслуговуючій сфері доцільно використовувати встановлення такого спеціального режиму господарювання, як концесія, умови якого розраховані на основі динамічного оптимального плану із стягненням платежів пропорційно річному обсягу використання ресурсів. ОМС ніби продає підприємству, переданому в концесію, невідновлювані ресурси. Варіюючи значення платежів в умовах концесії, можна управляти обсягами залучення ресурсів у сферу містообслуговуючої господарської діяльності. По-друге, потрібно передбачити механізми, які компенсують наслідки великомасштабних змін, викликаних структурними зрушеннями у сфері споживання, шляхом упровадження ресурсозберігаючих технологій. Нарешті, слід мати на увазі, що всі заходи, спрямовані на управління динамічними ефектами, життєздатні лише у відповідних соціально-економічних умовах. Тому питання визначення динамічної плати в господарській практиці ОМС потребує не лише погляду ціни і введення спеціалізованих платежів, а й, насамперед, перетворення соціально-економічних відносин, інституційної структури управління містом, яка представляє майбутні інтереси територіальної громади, надання у свідомості посадових осіб місцевого самоврядування високої соціальної пріоритетності вирішенню довготривалих завдань забезпечення перманентного безкризового розвитку на тривалий період. Без цього заходи щодо “динамізації” форм і методів управління містообслуговуючою сферою можуть піти лише на шкоду.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись дослідження особливостей реалізації запропонованого підходу за повноваженнями ОМС, які передбачають розвиток містообслуговуючої сфери.

Список використаної літератури

- Биканова А.В. Концесія як спеціальний режим господарювання [Електронний ресурс] / А.В. Биканова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 69–74. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bavcrg.pdf>.
- Вавилов А.П. Методы учета ренты в ценах и плановых расчетах / А.П. Вавилов, В.А. Волконский, А.П. Кузовкин // Природные ресурсы и окружающая среда. – 1989. – № 10. – С. 78–84.
- Варнавский В. Быть ли в России концессиям / В. Варнавский // ЭКО. – 2002. – № 6. – С. 11–22.
- Варнавский В. Реформирование жилищно-коммунальной сферы. Анализ позиций центра и регионов в свете мирового опыта / В. Варнавский // ЭКО. – 2008. – № 3. – С. 14–26.
- Вікарчук О.І. Концесія у трансформаційній економіці : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.01.01 / О.І. Вікарчук. – К., 2006.
- Герасимович В.П. К проблеме формирования рентных эффектов в экономике / В.П. Герасимович, А.А. Голуб // Природные ресурсы и окружающая среда. – 1992. – № 12. – С. 56–63.
- Грицишин В.Е. Направления и возможности использования концессий для развития экономической инфраструктуры / В.Е. Грицишин // Економіка промисловості. – 2009. – № 4. – С. 16–20.
- Закон України “Про концесії” від 16.07.1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
- Зельдина Е.Р. Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации : монография / Е.Р. Зельдина ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток Лтд, 2007. – 327 с.
- Зельдіна О.Р. Спеціальний режим господарювання як інститут господарського права / О.Р. Зельдіна // Право України. – 2006. – № 4. – С. 57–60.
- Лоскутов Т.О. Соціальна ефективність права та її критерії [Електронний ресурс] / Т.О. Лоскутов. – Режим доступу: <http://intkonf.org/loskutov-to-sotsialnaefektivnist-prava-ta-yiyi-kriteriyi>.
- Тимочко Н.О. Економічна історія України : навч. посіб. / Н.О. Тимочко. – К. : КНЕУ, 2005. – 204 с.
- Dasgupta P. Economic Theory and Exhaustible Resources / P. Dasgupta, G. Heal // Cambridge, 2009. – 534 p.
- Hotelling H. The Economics of Exhaustible Resources / H. Hotelling // J. Political Economy. – 1931. – V. 39. – № 2. – P. 156–171.
- Levhari D. Notes on Hotelling's Economics of Exhaustible Resources / D. Levhari, N. Liviatan // The Canadian J. Economics. – 1997. – V. 10. – № 2. – P. 67–86.
- Sollow R.M. The Economics of Resources or the Resources of Economics / R.M. Sollow // The Amer. Economic Rev. – 1985. – V. 54. – № 2. – P. 234–264.

Стаття надійшла до редакції 21.06.2012.

Гарькавий И.Б. Концессионные основы укрепления градообразующей сферы органами местного самоуправления

В статье проведен анализ закономерностей образования динамической составляющей оценки использования ресурсов в развитии градообразующей сферы на принципах концессии. Исследованы условия формирования органами местного самоуправления дифференцированной платы за концессию, ее место в системе расходов и результатов деятельности предприятий сферы обслуживания.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, градообразующая сфера, использование ресурсов, концессия, дифференциация платы за концессию.

Gar'kaviy I. Concession's bases of strengthening of sphere of maintenance of city organs of local self-government

The analysis of conformities to law of formation of dynamic component estimation of the use of resources is conducted in development of sphere of maintenance of city on principles of concession. The terms of forming of local self-government of the differentiated paying organs are investigational for a concession, its place in the system of charges and results of activity of enterprises of sphere of service.

Key words: organ of local self-government, sphere of maintenance of cit, use of resources, concession, differentiation of paying for a concession.

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Статтю присвячено узагальненню досвіду різних зарубіжних країн щодо розвитку місцевих бюджетів і побудови міжбюджетних відносин. Визначено загальні риси та відмінності, переваги й недоліки різних бюджетних систем, можливість використання зарубіжного досвіду в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетні відносини, місцеве самоврядування, зарубіжний досвід.

I. Вступ

Аналіз соціально-економічного становища свідчить про те, що ситуація у виробничій та соціальній сферах, культурі, освіті залишається складною. Криза охопила практично всі аспекти життя. Але ознаки поліпшення ситуації вже є. Послідовні дії Президента України, Уряду України, обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо вирішення нагальних проблем дають позитивні результати. З'явилась тенденція до нарощування обсягів промислового виробництва, ліквідації заборгованості з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ та заборгованості з виплати пенсій.

Але для подолання всіх негативних тенденцій потрібні енергійні, продумані системні заходи, в тому числі й у бюджетній сфері. І тут може виявитись корисним зарубіжний досвід. При розбудові власної держави Україна повинна знаходити й запроваджувати найкращі світові здобутки в галузі державного управління, зосереджуючись на тому, що можна застосувати в наших умовах розвитку.

Зазначеній проблематиці присвячено праці багатьох дослідників, таких як: В. Воронкова, В. Кравченко, Л. Миргородська, М. Романів та ін. Однак досі ще бракує узагальнення досвіду різних країн щодо вдосконалення бюджетного процесу.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення досвіду різних країн стосовно побудови міжбюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку.

III. Результати

Кожна країна має індивідуальну, властиву тільки їй бюджетну систему. Незважаючи на різноманітність та численність місцевих бюджетів у зарубіжних країнах, їх можна згрупувати у певні системи. Для зарубіжних країн характерна, як правило, три- або чо-

тирирівнева система бюджетів. Наприклад, у Швеції функціонує трирівнева система бюджетів: бюджет центрального уряду, бюджети ленів та бюджети комун; у Великій Британії: центральний бюджет, бюджети графств та бюджети округів; у Японії: центральний бюджет, бюджети префектур та бюджети муніципалітетів. Трирівнева система бюджетів сформована в Норвегії, Фінляндії. У країнах Східної Європи, наприклад, у Польщі, також три бюджетних рівні: бюджет центрального уряду, бюджети воєводств та бюджети гімн.

Чотирирівнева система бюджетів, наприклад, функціонує у Франції: бюджет центрального уряду, бюджети регіонів, бюджети департаментів та бюджети комун. Чотири рівні також у системі бюджетів Німеччини: бюджет федерації, бюджет землі, бюджет округу та бюджет громади; у США – центральний, штатний, графський та муніципальний, а також ряд додаткових, пов'язаних із функціонуванням цільових адміністративних утворень, наприклад, шкільних та інших округів. Місцеві бюджети в унітарних державах своїми доходами та видатками не входять до державного бюджету, у федеративних – до бюджетів членів федерації, а останні не включаються у державний федеральний бюджет.

Система місцевих бюджетів існує в усіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені рядом національних, політичних, економічних та інших факторів. Формування місцевих органів влади та їхніх фінансів у різних країнах почалося наприкінці XVIII – на початку XIX ст. під впливом цих та інших моделей місцевого самоврядування й місцевої влади. Так, у Великій Британії, США і деяких інших англomовних країнах місцеві органи влади формувалися переважно на засадах, близьких до тих, на яких ґрунтується теорія природних прав громади, у Франції домінувала державницька модель місцевого самоврядування, у Німеччині та Росії місце-

ве самоврядування базувалося на ідеях суспільно-господарської теорії [5].

Проте у XX ст. відбулися значні зміни в організації місцевого самоврядування в більшості європейських країн і його певна уніфікація, чому сприяло ухвалення у жовтні 1985 р. Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка заклала загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У Преамбулі Європейської хартії про місцеве самоврядування відзначено, що наявність органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, забезпечує адміністрування одночасне й ефективне, і близьке до громадян [3]. Після підписання Європейської хартії про місцеве самоврядування більшість країн прийняли законодавчі акти про місцеве самоврядування, де обов'язковими були розділи про фінансову основу місцевого самоврядування.

На сьогодні у більшості країн кожен рівень місцевих бюджетів, крім переданих загальнодержавних податків (т. зв. податкове розщеплення), має власні джерела надходжень, і це однаковою мірою стосується як унітарних, так і федеративних країн. У більшості розвинутих країн світу місцеві податки становлять 5–30% усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. Зокрема, в Японії – 35%, Великій Британії – 37%, Німеччині – 46%, Франції – 67%, у США – 66% доходів органів місцевого самоврядування. Власні доходи місцевих бюджетів становлять, наприклад, у Швеції і Швейцарії – 70%, у Норвегії – 56%, в Іспанії – 50% доходів місцевих бюджетів.

Загальним для всіх розвинутих зарубіжних країн є розподіл місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види: місцеві поточні, чи адміністративні бюджети та місцеві бюджети розвитку, чи інвестиційні бюджети. Кожний з цих бюджетів має власні видатки і власні доходи [1].

Видатки місцевого поточного бюджету спрямовані на поточні потреби: забезпечення утримання соціально-культурної сфери, адміністративні витрати, соціальний захист, виконання делегованих повноважень, сплату витрат з боргу місцевої влади. Доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків та зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, і деяких інших доходів.

Видатки бюджету розвитку, чи бюджету інвестицій, спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури, капітальні вкладення, придбання устаткування й оснащення, інші інвестиційні програми та на сплату основної частини боргу місцевих органів влади. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвести-

ційних субсидій, що надаються державною владою, та за рахунок деяких інших джерел. Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на витрати поточних бюджетів.

У цілому, видатки місцевих бюджетів багато в чому залежать від бюджетної політики, яка проводиться в державі, від рівня децентралізації управління соціальною сферою. Усе це є вирішальним чинником, який впливає на обсяг фінансових ресурсів, що проходять по каналах місцевих бюджетів, на їх питому вагу в загальнодержавних бюджетних витратах. Так, у Фінляндії, Німеччині, Норвегії, Франції за рахунок територіальних бюджетів витрачається більше коштів, ніж за рахунок центрального бюджету.

У багатьох випадках з місцевих бюджетів здійснюються видатки на економічну і соціальну інфраструктуру: місцевий транспорт, водо- і газопостачання, будівництво шкіл (у Німеччині ці видатки становлять 1/4 видатків місцевих бюджетів, у Японії та Франції – більше ніж 1/3, а в бюджетах Великої Британії та США – понад 40%), будівництво лікарень й інших соціальних установ. Збільшується частка, що припадає на місцеві органи влади у фінансуванні реконструкції міст, благоустрою промислових зон, в асигнуваннях на комунальне і житлове будівництво. До видатків з місцевих бюджетів належать також витрати на утримання місцевих адміністративних органів, поліції і суду, на транспортне і дорожнє будівництво.

За рахунок місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. Наприклад, у Норвегії, Швеції, Фінляндії ця стаття бюджету становить понад 50% бюджетних витрат. Однією з істотних статей місцевих бюджетних видатків є витрати, пов'язані з погашенням отриманих позик і виплат відсотків за ними. Наприклад, у Франції на виплату відсотків за позиками і позичками доводиться виділяти понад 10%, а на погашення отриманих позик – близько 20% усіх витрат бюджетів муніципалітетів.

Доходи місцевих бюджетів формують, насамперед, податки. Розрізняють три основні групи місцевих податків. Перша група – місцеві прямі та непрямі податки, які застосовуються практично в усіх країнах. Дуже поширеними прямими місцевими податками є майнові, промислові, поземельні та податки на автомобілі, а в ряді країн – на жителів та на професію (Франція). У бюджетах земель Німеччині головне місце належить прямим податкам. Серед них виділяється прибутковий податок на прибуток корпорацій, на майно, податок зі спадщини. Головними прибутковими джерелами провінцій Канади слугують: прибутковий податок з населення, податок на прибуток корпорацій.

До місцевих непрямих податків належать податки на покупки, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої, споживання електрики й газу. У Великій Британії місцеве непряме оподаткування, власне кажучи, відсутнє.

Другу групу місцевих податків можна назвати податками, що стягуються як надбавки до загальнодержавних податків чи як відрахування від них (наприклад, в Італії – до поземельного й сільськогосподарського податків). Ці податки встановлюються у відсотках до державних податків, які збираються на території місцевих органів влади. Зокрема, у Німеччині: прибутковий (розподіляється між федерацією, землями та громадами в пропорції 42,5% : 42,5% : 15%); корпоративний (між федерацією і землями поділяється порівну – 50% : 50%); податок на додану вартість (пропорція дуже рухлива, але варіює на рівні 65% : 35% між федерацією і землями).

Інші місцеві податки становлять особливу групу. Це податки на видовища, собак, заняття торгівлею, володіння транспортними засобами, видачу ліцензій, гральний бізнес (Іспанія) та ін. Як правило, ці податки великого фінансового значення для доходів місцевих бюджетів не мають.

Найбільшу кількість місцевих податків запроваджено в Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – понад 50. У цілому, кількість податків у різних країнах коливається від 20 до 100, а їхня питома вага в загальних доходах місцевих бюджетів – від 30 до 70%. Однак, за всієї розмаїтості систем місцевого оподаткування існує низка податків, що стягуються в більшості країн. Це податки на доходи (прибутковий податок з фізичних осіб та корпоративний у США, Німеччині та Франції, податок на додану вартість у Великій Британії, податок зі спадщини), податки на нерухомість (майновий у США та Японії, поземельний у Німеччині, Франції, земельний податок з будівель та податок на житло у Франції), податки на діяльність (податок на професію у Франції, промисловий податок у Німеччині), податки, пов'язані з товарообігом (податок із продажів у США, податок на додану вартість у Німеччині та Франції, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), різні збори та платежі (за автомобіль, паркування, відкриття ресторанів, розважальні видовища, з полювання, на захист навколишнього середовища, на собак, за видачу різного роду ліцензій і документів та ін.) [5].

Крім того, у країнах ЄС до основних належать такі види місцевих податків та зборів: збори за надання послуг місцевими органами влади (зокрема, за водопостачання, користування громадським транспортом); доходи від місцевої комунальної власності (від оренди чи продажу комунального май-

на); податки та внески до соціальних фондів.

Найбільшими за питомою вагою серед місцевих податків та зборів є такі: місцевий корпоративний податок (нараховується на фонд заробітної плати або на прибуток чи вартість виробленої продукції, граничні ставки регулюються на центральному рівні) – від 20% у Португалії та Іспанії до 90% у Люксембурзі; місцевий податок з доходів (як надбавка до податку з доходів фізичних осіб, граничні розміри регулюються на центральному рівні) – від 40% у Бельгії до 100% у Швеції; податок на нерухомість.

В Італії основним місцевим податком є прибутковий. У Франції основними податками до місцевих бюджетів є податок на житло, промисловий податок, земельний та податок з будівель. У Швеції головний місцевий податок – на доходи громадян. У Японії основним місцевим податком є підприємницький (з прибутку) та корпоративний муніципальний податок. Частка інших податків дуже незначна, крім податку на здійснення операцій з нерухомістю, податку на спадщину та податку із власників транспортних засобів [6].

Виключно муніципальним у країнах ЄС є податок на нерухомість, хоча його граничні ставки визначаються на центральному рівні. Об'єктом оподаткування є земля та споруди. У Великій Британії це основний місцевий податок (що має найбільшу питому вагу у структурі надходжень), який включає і плату за землю. Питома вага цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10% у Данії, Фінляндії, Греції, Люксембурзі до 50% у таких країнах, як Бельгія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Іспанія, і майже 100% – у Великій Британії, Естонії, Ірландії [6].

Певне місце у формуванні місцевих бюджетів займають неподаткові доходи. До них належать доходи від: власності місцевих органів влади; здавання в оренду чи продажу землі, лісових масивів; експлуатації водойм, комунальних підприємств; надходжень судових мит, штрафів, різних зборів.

У деяких країнах встановлюються додаткові податки на вивезення сміття, на споживання енергії тощо. Неподаткові доходи займають скромне місце в загальних доходах місцевих бюджетів. Їх питома вага коливається в різних країнах від 10 до 30% загальних доходів.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є субсидії. Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів різних країн становить 20–40%. Субсидії слугують особливою формою зв'язку – фінансового та економічного – між окремими ланками бюджетної системи і, власне кажучи, визначають на-

прям фінансової діяльності місцевих органів влади, що дає змогу забезпечувати контроль з боку центрального уряду за місцевими органами управління [7].

За своєю економічною сутністю субсидії близькі до податкових джерел, тому що в їх основі лежать податки, які надійшли в розпорядження центрального уряду і передані в порядку перерозподілу доходів у місцеві бюджети. Субсидії спричинені значною постійною дефіцитністю місцевих бюджетів і поділяються на субсидії загального та цільового призначення.

Субсидії загального призначення (дотації) надаються для покриття дефіциту місцевих бюджетів. Вони дають місцевим органам управління певну свободу у використанні коштів, містять меншу кількість регулятивних та обмежувальних установок використання ресурсів.

Субсидії цільового призначення (субвенції) надаються місцевим органам управління на фінансування певних програм чи проєктів. У Франції та Великій Британії переважають дотації; у США, Італії, Німеччині, Японії – субвенції.

Постійна нестача власних доходів для фінансування поточної діяльності, з одного боку, і необхідність забезпечити коштами заходи в галузі економічної та соціальної інфраструктури – з іншого, змушують місцеві органи широко використовувати і такий механізм фінансування, як позики. Найбільшого поширення набули місцеві довгострокові позики – заставні листи і муніципальні облігаційні позики. Термін дії заставних листів 10–15 років. Ці позики найбільш стабільні і користуються найбільшим попитом. Муніципальні облігаційні позики випускаються на термін від 10 до 16 років, але найчастіше – на 40–60 років. Основною формою короткострокових позик є бони. Вони випускаються на термін до 1 року, а в деяких країнах – до 4 років.

Слід відзначити, що через фінансові системи місцевих органів влади здійснюється розподіл і перерозподіл значної частини ВВП, при цьому експертами Робочого комітету з місцевих та регіональних органів влади Ради Європи це питання розглядається у двох аспектах: обсяг муніципальних витрат у ВВП країни та обсяг муніципальних витрат у сукупних державних витратах. До європейських країн з найбільш високими показниками муніципальних витрат у ВВП належать: Швеція – 25,5%, Данія – 20,0%, Угорщина – 19,0%, Норвегія – 18,9%, Фінляндія – 18,0%, Литва – 13,1%. Понад 10% ВВП перерозподіляється через муніципальні витрати в Австрії, Латвії, Великій Британії, Швейцарії; близько 10% – у Болгарії, Чехії, Німеччині, Люксембурзі. Однак існують і країни, де частина муніципальних витрат у

ВВП дуже низька: на Кіпрі вона становить 1,4%, у Туреччині – 2,4%, Греції – 3,33%, Румунії – 3,5%, Португалії – 4,6% [2].

Показники, що характеризують рівень муніципальних витрат у сукупних державних витратах, також дуже різноманітні. Найвищі вони в Норвегії – 60%, Литві – 59%, Угорщині – 54%, Швеції – 36%, Данії – 31%. Найнижчі показники з цього приводу у Сан-Марино – 0,2%, на Мальті – 0,6%, Кіпрі – 4,1%, у Греції – 5,6%, Португалії – 9,7%.

Загальний міжнародний досвід свідчить, що в більш економічно розвинутих країнах частка доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі ресурсів держави є вищою. Так, якщо в Португалії вона становить 3% у ВВП, то в Норвегії – 15%, у Швеції – 31%. В Україні місцеві органи влади з 1993 р. також отримали дозвіл на встановлення місцевих податків та зборів, хоча вони відіграють незначну роль, – за рахунок місцевих податків та зборів формується лише 3–5% доходів місцевих бюджетів.

Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах є досить значними інвесторами. Деякі з них витрачають на інвестиції понад 1/3 мобілізованих фінансових ресурсів. Так, у Чехії на інвестиції спрямовується близько 40% усіх муніципальних витрат, Португалії – 35%, Ірландії – 32%, Швейцарії – 32%, Іспанії – 24%, Польщі – 23%, Бельгії – 18%. Водночас в Італії такі витрати становлять лише 3,3%, Данії – 5,7%, а у Литві цей показник становить 0,64% (в Україні частка інвестиційних витрат у витратах місцевих бюджетів також є вкрай низькою і становить 3–5%).

Рівень інвестиційної активності органів місцевого самоврядування може бути оцінений таким показником, як частка муніципальних інвестицій у загальних урядових інвестиційних витратах. У Нідерландах ця частка становить 80%, Німеччині – 64%, Норвегії – 60%, Чехії – 59%, Болгарії – 54%, Польщі – 52%, Данії – 51%. Тобто у багатьох країнах муніципальні інвестиційні витрати перевищують половину всіх державних інвестицій. Лише в окремих країнах цей показник залишається незначним: на Кіпрі – 6,7%, у Латвії – 7,8%. Але такий показник не дає уявлення про інвестиційну діяльність місцевих органів влади. Найбільш повним показником є, як зазначалось, частка муніципальних інвестицій у ВВП. Так, у 2010–2011 рр. капітальні витрати місцевих органів влади розвинутих європейських країн у відсотках до ВВП становили 1,6–4,4% (в Україні – лише 0,61% ВВП).

Місцеві органи влади можуть надавати пільги для сплати податків, що надходять у місцеві бюджети. Фіскальна політика місцевих органів влади в багатьох країнах є важливим інструментом впливу на розміщення

продуктивних сил, розвиток депресивних територій, упровадження у виробництво досягнень НТП. Створюючи особливі чи пільгові режими оподаткування, місцева влада залучає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, створенню спеціальних економічних зон та зон промислового будівництва.

Досвід різних країн показує, що чим менше розвинута та чи інша територія, тим більші податкові пільги надають їй органи влади з метою подолання відставання. Дуже часто у створенні сприятливих фінансових умов для розвитку депресивних територій бере участь і держава. Систему таких пільг названо преференціями. Формами преференцій є особливі бюджетні режими, податкові канікули, особливі режими валютного регулювання та візові режими. Загальні дії місцевої та центральної влади доповнюються заходами наддержавного характеру, що здійснюються в рамках Європейського Союзу.

Самостійною ланкою місцевих фінансів є місцеві державні підприємства. До них належать муніципальні, дорожні, транспортні підприємства, підприємства газо-, енерго- і водопостачання, а також житлове господарство. Місцеві підприємства займаються обслуговуванням населення, надають допомогу приватному капіталу у спорудженні нових об'єктів [2].

Місцеві підприємства функціонують на принципах самооплатності, у місцевих бюджетах відображаються тільки збитки від їхньої діяльності чи прибуток. В окремих країнах у доходи місцевих бюджетів включаються валові доходи місцевих підприємств, а у видатки – витрати на їх поточну діяльність. Капітальні витрати на будівництво підприємств місцевого значення, як правило, фінансуються за рахунок позик, які надаються місцевими органами управління.

IV. Висновки

Узагальнюючи досвід країн ЄС щодо формування місцевих бюджетів у цілому, можна зазначити, що у більшості з них оподаткування населення на користь центральних чи місцевих влад історично розвивалося цілком самостійно, і хоча країни мають різні співвідношення переданих загальнодержавних доходів та власних місцевих надходжень, однак серед останніх переважають ті джерела, оподаткування з яких проводити

на місцевому рівні й зараховувати у місцеві бюджети є економічно доцільним. Крім того, закономірним явищем для більшості європейських країн є такий розподіл функцій між державою та місцевим самоврядуванням у сфері надання суспільних послуг, коли на місцеві органи покладається головна відповідальність за послуги соціального характеру, а центральна влада зосереджується на послугах економічного характеру, на забезпеченні питань оборони, безпеки тощо. Проте вплив фінансів місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток здійснюється через капітальні витрати, діяльність на ринках позикового капіталу, нерухомості, землі, через що місцеві органи влади, поряд з державою, також створюють загальні умови для економічного зростання, виступаючи у цьому повноправним партнером. І саме ефективне управління місцевими бюджетами слугує в цьому основним інструментом.

Подальшим напрямом досліджень має стати визначення необхідних передумов для впровадження розглянутого зарубіжного досвіду в Україні.

Список використаної літератури

1. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / В.Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.
2. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник для студентов высших заведений по специальности "Государственное и муниципальное управление" / И.Н. Мысляева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Инфра-М, 2009. – 358 с.
3. Європейська хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург : Рада Європи, 1990. – 33 с.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання : КОО, 1999. – 487 с.
5. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
6. Налоговые системы зарубежных стран. – М. : Закон и право : ЮНИТИ, 2003. – 193 с.
7. Романів М.В. Роль фінансового контролю за використанням бюджетних коштів / М.В. Романів // Фінанси України. – 1999. – № 2. – С. 11–15.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2012.

Гвазава Н.Г. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в зарубежных странах

Статья посвящена обобщению опыта различных зарубежных стран относительно развития местных бюджетов и построения межбюджетных отношений. Определены общие

черты и отличия, преимущества и недостатки различных бюджетных систем, возможность использования зарубежного опыта в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, бюджетные отношения, местное самоуправление, зарубежный опыт.

Gvazava N. Local Budgets and interbudgetary Relations in Foreign Countries

The article is devoted to generalization of experience of different foreign countries in relation to development of local budgets and construction of interbudgetary relations. General features and differences, advantages and lacks of the different budgetary systems, possibility of the use of foreign experience in Ukraine are determined.

Key words: local budgets, budget relations, local self-government, foreign experience.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ РАЙДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення органами державної влади, інформаційно-аналітичної роботи пов'язаної з реалізацією ними своїх функцій. Проаналізовано особливості документального забезпечення діяльності райдержадміністрацій та види інформації, що міститься в документах. Обґрунтовано заходи покращення організації діловодства в райдержадміністраціях.

Ключові слова: організаційно-інформаційне забезпечення, інформаційна система, інформація, офіційні документи, документообіг, система електронного документообігу.

I. Вступ

За роки незалежності в Україні відбувалися складні процеси формування правових, економічних і соціальних засад демократичного суспільства. Розбудова державності передбачає розвиток політичної системи, удосконалення державної участі в економіці, соціальне спрямування державної діяльності та розвиток духовної сфери, активізацію зовнішніх зв'язків. Сильна та дієздатна влада є щонайпершою умовою успішних перетворень, без неї неможливо створити передумови економічного розвитку, становлення реальної демократії, оновлення високої культури та духовності. Сучасний період розвитку цивілізації характеризується переходом від індустріального суспільства до суспільства інформаційного [5]. Інформаційне суспільство – це нова соціальна парадигма, історично новий та особливий тип людської цивілізації, що йде на зміну. Ті переваги, яких набувають розвинуті держави та регіони (США, Японія, Європа) за допомогою інформаційних технологій та комп'ютерних мереж, зумовлюють радикальні зміни в економічних, політичних і соціальних відносинах, у сім'ї, побуті тощо.

Інформація – основний об'єкт інформаційного суспільства, її роль сьогодні величезна. Відображаючи реальну дійсність, вона впливає на всі напрями суспільної та державної діяльності. З появою нових інформаційних технологій, заснованих на впровадженні обчислювальної техніки, засобів зв'язку, систем телекомунікацій, інформація стає постійним та необхідним атрибутом суспільних відносин. Інформаційні ресурси стають сьогодні поряд з іншими найважливішими ресурсами – природними, трудовими, фінансовими тощо. Сформований світовий інформаційний простір [3].

Потреба в удосконаленні системи інформаційно-аналітичної роботи органів держав-

ної влади зумовлена також узятим курсом на модернізацію державної влади України.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати теоретичні положення щодо здійснення інформаційно-аналітичної роботи в органах державної влади України, основних напрямів її здійснення, а також визначити пріоритетні напрями її удосконалення в райдержадміністраціях.

III. Результати

У процесі управління керівники постійно мають справу з інформацією як необхідним засобом розробки управлінських рішень та їх реалізації. Продуктивність і якість їхньої праці багато в чому залежить від належного інформування, тобто своєчасного отримання та опрацювання потрібної інформації. За її допомогою здійснюються циклічні повторення стадій процесу управління: отримання, опрацювання повідомлень про стан керованого об'єкта, прийняття нових рішень і передача їх у формі управлінських команд.

Сьогодні керівники часто відчують недостатність інформації у зв'язку з тим, що не всі відомості, які входять до системи, корисні, подані в потрібному вигляді та відповідають поставленим цілям управління. Так, наприклад, у ряді форм статистичної звітності містяться не стільки нові повідомлення, скільки довідкові й розрахункові показники.

Однією з головних вимог до організації управління є забезпечення високої вірогідності відомостей. Без правдивої інформації про об'єкт управління неможливо організувати його роботу, використати найдосконаліші методи управління.

Підвищення вірогідності інформації можна досягти в результаті скорочення ланок опрацювання, підвищення відповідальності за правдивість, більш широкого впровадження сучасних інформаційних технологій [5].

Інформаційне забезпечення організації управління соціальними системами є однією з функцій створення умов для ефективного здійснення управлінської діяльності на всіх

її рівнях: від окремої посадової особи до вищих органів державної влади. Цю функцію в теорії і практиці управління соціальними системами ще називають інформаційно-аналітичним забезпеченням.

Засвоїти інформацію про всі управлінські процеси будь-якої сфери суспільних відносин стає практично неможливим у зв'язку з обмеженістю природних можливостей людини. Науковці встановили, що завдяки своїм фізіологічним особливостям людина може сприймати 6–9 одиниць інформації за секунду, тоді як у середньому для управління динамічною соціальною організаційною структурою потрібно сприйняти та врахувати 12–18. Практика знайшла вихід у створенні нових ієрархічних структур управління. Це зумовило залучення до управління соціальними системами великої кількості фахівців. Звичайно, при цьому збільшилася продуктивність управлінської праці, але водночас значно зросли і штати для забезпечення управлінського процесу. Такий шлях (екстенсивний) підвищення продуктивності управлінської праці стає все більш неефективним, тому що складність управління суспільними процесами поступово починає перевищувати сукупні можливості всіх працівників, зайнятих у галузі управління.

Важливим елементом системи є своєчасність надходження інформації. Від цього значною мірою залежить якість управлінських рішень. Відомо, що затримка інформації часто призводить до втрати її актуальності. На основі ж неповної інформації можуть прийматися лише наближені, значною мірою інтуїтивні рішення [3].

Таким чином, від добротності та своєчасності інформації залежать і точність оцінки оперативної обстановки, і правильність управлінських рішень, і спрямованість планування, і чіткість постановки завдань виконавцям. Вимоги до інформаційного забезпечення управлінської діяльності також визначаються особливостями характеристики інформації щодо кола осіб, яким вона призначена.

Інформаційна система – це сукупність різноманітних взаємопов'язаних усебічних відомостей про стан об'єкта управління та процеси, що відбуваються в ньому, які виражені в показниках та інших інформаційних сукупностях, зібраних і оброблених за допомогою технічних (інформаційних і обчислювальних) засобів за визначеною методикою та заданими алгоритмами, і відповідають вимогам керівної системи при її впливі на керовану.

Для вирішення проблеми спільного використання інформаційної системи створюється інформаційне забезпечення.

Інформаційне забезпечення є базою, на якій ґрунтується управлінська діяльність. Інформацію тут слід розглядати як певну сукупність різних повідомлень, відомостей,

даних про відповідні предмети, явища, процеси, відношення та ін. Ці відомості, систематизовані та перетворені у придатну для використання форму, відіграють в управлінні надзвичайно важливу роль.

Під інформаційним забезпеченням розуміють сукупність форм документів різних видів призначення, нормативної бази та реалізованих рішень щодо обсягів розміщення і форм існування інформації, яка використовується в інформаційній системі, під час її функціонування на об'єкті управління [4].

Класифікувати інформаційні системи можна за різними ознаками:

1) за рівнем або сферою діяльності – державні, територіальні або регіональні; міжгалузеві, галузеві або відомчі; об'єднань або фірм, підприємств або установ; технологічних процесів тощо;

2) за рівнем автоматизації процесів управління – автоматизованого збирання й обробки інформації, інформаційно-пошукові; інформаційно-довідкові; об'єктивного інформаційного забезпечення менеджменту (керівників і фахівців); системи забезпечення і прийняття рішень або підтримки прийняття рішень; інтелектуальні системи;

3) за рівнем централізації обробки інформації – централізовані, децентралізовані та змішані інформаційні системи колективного використання;

4) за рівнем інтеграції функцій – багаторівневі з інтеграцією за рівнями управління (підприємство, об'єднання, галузь і т. ін.), багаторівневі з інтеграцією за рівнями планування; однорівневі інформаційні системи.

Інформаційна система, що характеризує внутрішній стан і процеси, які відбуваються в об'єкті управління, та його зовнішнє середовище, також є моделлю цього об'єкта – це система автоматизованого збирання й обробки інформації. Вона є основою для організації системи об'єктивного інформаційного забезпечення організації [3; 4].

Визначення поняття “інформаційне забезпечення”, наведені в різних наукових джерелах, висвітлюють мету інформаційного забезпечення, його об'єкт, засоби здійснення процесуально-діяльнісної та інформаційно-ресурсної складової.

До системи місцевих органів виконавчої влади України входять: Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні і районні державні адміністрації, а також державні адміністрації міст Києва і Севастополя.

Організація, повноваження і порядок діяльності районної державної адміністрації (далі – РДА) визначаються Конституцією і законами України.

РДА підзвітна і підконтрольна раді у частині повноважень, делегованих їй відповідною радою, а також підзвітна і підконтрольна органам виконавчої влади вищого рівня.

Голова районної державної адміністрації приймає лише один правовий акт – розпорядження. Він керує її діяльністю на основі єдиначальності.

Органами галузевої і міжгалузевої компетенції (структурними підрозділами РДА) є управління і відділи, на чолі яких перебуває “начальник” чи “завідувач”. Вони підкоряються голові районної державної адміністрації і вищому галузевому чи міжгалузевому органу виконавчої влади. Керівники структурних підрозділів районної державної адміністрації видають накази.

Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування. Основними джерелами цієї інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування.

Особисті, офіційні документи – службові документи, необхідні для певних формальних повідомлень про себе як працівника установи. До них належать: автобіографії, доручення, заповіти, заяви, посвідчення, пропозиції, рапорти, розписки, скарги. Вони виконуються в одному примірнику адресатом від руки [2].

У штатному розписі РДА є такі підрозділи, як загальний відділ, відділ контролю, державний реєстратор. Особливістю діловодства в аспекті реєстрації документів є той фактор, що вона здійснюється (чи не єдиною установою в районі) за змішаною системою: централізовано – всі документи, крім заяв, скарг та пропозицій, які реєструються у відділі контролю, причому переважно характерна карткова форма реєстрації документів, що ж до заяв, пропозицій, скарг громадян, то форма їх реєстрації – журнальна.

Тут чітко простежуються такі групи документів: перша група – це документи для задоволення потреб органів виконавчої влади й управління, тобто для прийняття управлінських рішень; друга група – це документи про діяльність самої виконавчої влади, які характеризуються на сьогодні значним збільшенням обсягу інформаційно-аналітичних документів; третя група – це, передусім, документи особового характеру – заяви, скарги, пропозиції громадян [1].

У документах РДА містяться конкретні види інформації: статистична, адміністративна, інформація про діяльність самого органу виконавчої влади – райдержадміністрації, інформація про особу, довідково-аналітична, соціологічна інформація.

Останнім часом в органах виконавчої влади та управління, в тому числі в райдержадміністраціях, збільшився масив документів, що виконуються у порядку контролю за виконанням Законів України, Указів і доручень Президента України та Уряду, протокольних доручень різних відомчих та міжвідомчих комісій, що призвело до наповнення такого розділу номенклатури справ, як “Відділ контролю”.

Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, сільським та селищним радам делеговані повноваження органів виконавчої влади. У зв’язку з цим райдержадміністрація контролює тільки здійснення делегованих повноважень, що призвело до звуження такого виду документів, як довідково-інформаційні (довідні записки, довідки про результати перевірок). Водночас у відділі організаційної роботи збільшився обсяг аналітичної документації (огляди, інформаційно-аналітичні довідки, листи).

Зміни, які відбулися останнім часом у структурі РДА, звичайно, позначилися на процесах документування управлінської діяльності і призвели до змін у діловодстві. Наприклад, збільшення обсягу інформаційно-аналітичних документів зумовлено функціонуванням відділу внутрішньої політики. Одночасно зменшилося наповнення номенклатури справ правовою документацією, що зумовлено організацією самостійних районних управлінь юстиції [2; 4].

Основними завданнями документного забезпечення управління є:

- скорочення інформаційних потоків до оптимального мінімуму;
- забезпечення спрощення і здешевлення процесів збору, опрацювання і передачі інформації за допомогою новітніх технологій їх автоматизації.

Таким чином, для будь-якої організації постійне удосконалення документного забезпечення управління є життєво важливим, і це прямо впливає на якість прийняття управлінських рішень.

IV. Висновки

Таким чином, основні заходи, які мають покращити організацію діловодства у райдержадміністрації, це:

1) упровадження засобів автоматизації для створення документів, реєстраційних процесів, комп’ютерного оброблення документів у канцелярії, загальному відділі за їх виконанням, а також упровадження локальної мережі для зв’язку між структурними підрозділами райдержадміністрації та з облдержадміністрацією;

2) упровадження електронного діловодства у світлі вимог Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового порядку здійснення електронного докумен-

тообігу в органах виконавчої влади" від 28.10.2004 р. № 1453.

Виконання зазначеного правового документа є складовою "Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів", затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 р. № 259-р.

Процес упровадження електронного діловодства має відобразитися як в інструкціях щодо діловодства райдержадміністрації, так і в номенклатурах справ. У них слід використовувати графу "Примітка", де необхідно зазначати, що саме той чи інший комплекс документів існує в електронному вигляді.

Робота з базами даних внутрішньої інформації дає змогу виявляти можливості і проблеми організації, розробляти програми й оцінювати якість діяльності.

У РДА існує відповідна служба (загальний відділ), яка відповідає за рух документів і здійснює контроль за їх виконанням. Усі структурні підрозділи повинні надавати інформацію в загальний відділ (бажано, в режимі on-line). Однак інформаційна система ведення в організації електронного документообігу не повинна замикатися на відповідальних виконавцях, тобто система автоматизації документообігу повинна охоплювати не тільки загальний відділ, а й структурні підрозділи організації. Усі документи, що надходять до організації через загальний відділ, як правило, пов'язані з іншими, на які посилаються. Найбільш типовим є вхідний документ, який практично завжди породжує відповідний вихідний. Без зв'язків можуть бути внутрішні документи і деяка частина

вхідних. Причому вхідні документи можуть мати зв'язки як з вихідним, так і з іншим вхідним документом.

Зростання обсягів інформації, необхідної для прийняття рішень, призводить до різкого збільшення кількості документів. На допомогу приходять системи електронного документообігу (далі – СЕД), що дають змогу створювати й опрацьовувати документи електронними засобами. СЕД забезпечують процеси створення, управління доступом і розповсюдження великих обсягів документів у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів в організації. Загальними можливостями системи СЕД є створення документів, управління доступом, перетворення і безпека інформації [1].

Запровадження в райдержадміністраціях України СЕД є важливим завданням сьогодення.

Список використаної літератури

1. Асєєв Г. Методологія підходів до автоматизації документообігу: системи / Г. Асєєв // Вісник Кн. палати. – 2004. – № 6. – С. 24–28.
2. Іванова Т. Муніципальне діловодство / Т. Іванова, Л. Піддубна. – К.: Аспект-Прес, 2004. – 312 с.
3. Інформаційні системи та технології в економіці / [за ред. В.С. Пономаренка]. – К.: Академія, 2002. – 544 с.
4. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні: навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О.: Юрид. л-ра, 2002. – 328 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – [2-ге вид.]. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

Стаття надійшла до редакції 16.05.2012.

Мордвинов А.Г. Организационно-информационное обеспечение управленческой деятельности райгосадминистраций в Украине

В статье рассмотрены общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления органами государственной власти информационно-аналитической работы, связанной с реализацией ими своих функций. Проанализированы особенности документального обеспечения деятельности райгосадминистраций и виды информации, содержащейся в документах. Обоснованы мероприятия по улучшению организации делопроизводства в райгосадминистрациях.

Ключевые слова: организационно-информационное обеспечение, информационная система, информация, официальные документы, документооборот, система электронного документооборота.

Mordvinov O. Organization information management support of district administrations in Ukraine

The social relations that arise in the implementation of information and analysis of public authorities relating to the implementation of two of its functions are considered. The features of the documentary support of the district administrations and the types of information that in the documents is analyzed. The measures to improve the organization of records management in state administration are based.

Key words: organizational and information management, information systems, information, official documents, document management, electronic document management system.

РЕСУРСНІ ПЛАТЕЖІ В СИСТЕМІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто динаміку надходжень ресурсних платежів до Зведеного бюджету України та місцевих бюджетів, досліджено їх роль у формуванні місцевих бюджетів. Визначено перспективи збільшення надходжень до місцевих бюджетів, у результаті чого надано рекомендації щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

Ключові слова: ресурсні платежі, місцеві бюджети, плата за землю, екологічний податок, плата за користування надрами, збір за спеціальне використання лісових ресурсів, збір за спеціальне використання води.

I. Вступ

Місцеві бюджети в сучасних умовах є одним із джерел задоволення життєвих потреб населення. На сьогодні формування дохідної частини місцевих бюджетів викликає багато суперечок, адже основною передумовою ефективного функціонування місцевого самоврядування є володіння ним достатньою кількістю коштів для проведення своєї діяльності. Фонд фінансових ресурсів, що утворюється на рівні регіону, інколи навіть наполовину не задовольняє потреби місцевого самоврядування в коштах, необхідних для вирішення поточних проблем.

До найбільш гострих проблем у сфері формування місцевих бюджетів можна зарахувати такі: використання вільних бюджетних коштів, нестабільність дохідної бази, неефективна система вилучення надлишків загальнодержавних податків, недостатнє фінансування з Державного бюджету України. Ситуація ускладнюється надмірною централізацією коштів на державному рівні, що ставить можливості реалізації органів місцевого самоврядування в повну залежність від Державного бюджету України щодо реалізації покладених на них функцій. Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів прийняття рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами й уподобаннями. Але реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у

кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження та виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен мати власні фінансові джерела, достатні для організації управління економікою й соціальною сферою на своїй території. Тому саме місцеві бюджети, як основна фінансова база органів місцевого самоврядування, посідають особливе місце в бюджетній системі нашої держави.

Проблема формування доходів місцевих бюджетів перебуває у центрі уваги багатьох вітчизняних науковців, зокрема: О. Барановського, С. Булгакова, Д. Василик, О. Кириленко, О. Крайника, І. Луїної, В. Піхотського, В. Федосова, С. Юрія та ін. Практичні рекомендації щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів надано у наукових працях О. Гончаренка, О. Музики, В. Прохорової та ін. Але, незважаючи на суттєві зміни у бюджетному та податковому законодавстві стосовно перерозподілення бюджетних надходжень, проблема зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування залишається не вирішеною, що зумовлює необхідність подальшого дослідження з наданням практичних рекомендацій.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити роль ресурсних платежів у формуванні місцевих бюджетів; визначити перспективи збільшення надходжень до місцевих бюджетів; надати рекомендації щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України.

III. Результати

На сьогодні більшу частину надходжень до місцевих бюджетів становлять податкові надходження, розмір яких у 2011 р. становив 84,5%. Структуру надходжень до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2006–2011 рр. наведено на рис. 1.

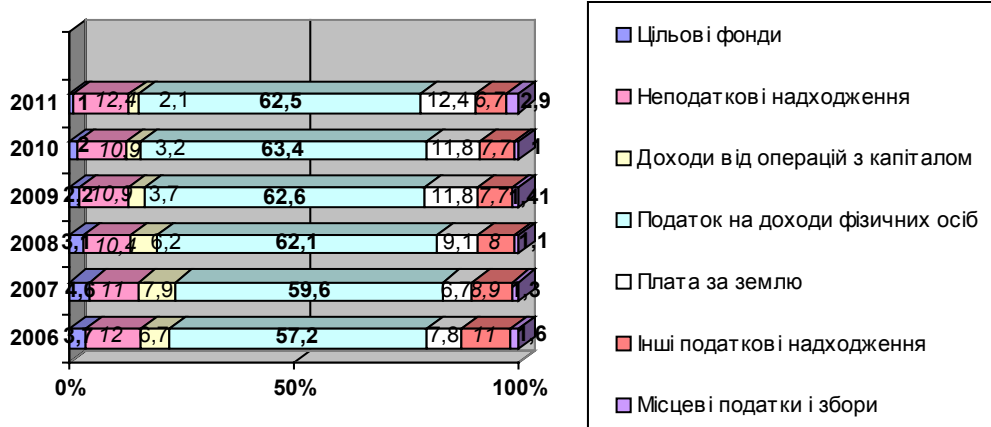


Рис. 1 Структура надходжень до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2006–2011 рр. (за даними [1])

Аналіз структури надходжень до місцевих бюджетів свідчить, що найбільшу частку становить податок на доходи фізичних осіб (від 57,2 до 63,4%). Але спостерігаються постійні зміни обсягу надходжень від цього податку в загальній структурі. Так, якщо у 2010 р. цей показник становив 63,4%, то вже у наступному році відбулося зменшення на 0,9%, що може бути пов'язане із введенням прогресивної шкали оподаткування з податку на доходи фізичних осіб в частині запровадження ставки податку в розмірі 17%, якщо база оподаткування, тобто заробітна плата, перевищує десятиразовий розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, та визначена з урахуванням норм п. 164.6 ст. 164 Податкового кодексу України, яким передбачено її зменшення з метою оподаткування на суму єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ст. 167 [2]).

Спостерігаються зростання в загальній структурі надходжень від плати за землю із 7,8% – у 2006 р. до 12,4% – у 2011 р. Виявити причини такого явища спробуємо шляхом

дослідження сутності поняття “плата за землю” та особливостей її справляння за українським законодавством.

Так, згідно із чинним законодавством, використання землі в Україні є платним. Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від грошової оцінки земель.

Згідно із чинним законодавством, платниками земельного податку є: власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачі (п. 269.1 ст. 269 [2]). За земельні ділянки, надані в оренду, справляється орендна плата (ст. 288 [2]). Згідно зі ст. 80 Земельного кодексу України, суб'єктами права власності на землю можуть бути: громадяни та юридичні особи; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади [3].

Динаміку надходжень до місцевих бюджетів плати за землю у 2006–2011 рр. наведено на рис. 2.

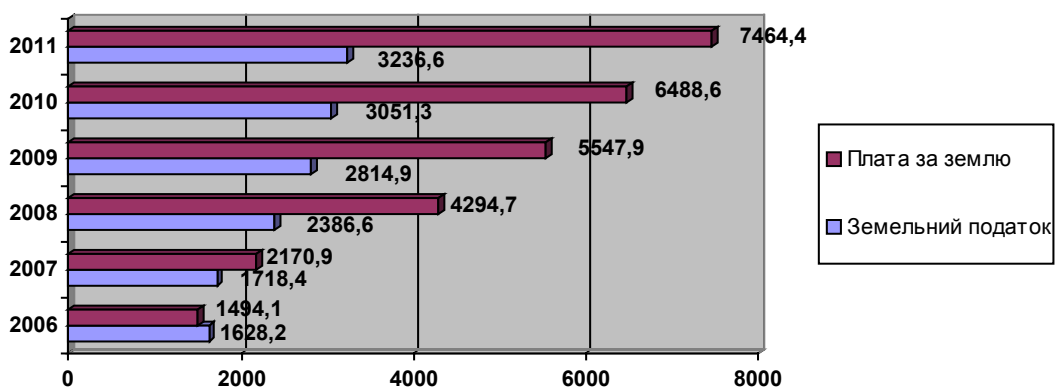


Рис. 2 Динаміка надходжень до місцевих бюджетів плати за землю у 2006–2011 рр. (за даними [1])

Збільшення надходжень від плати за землю також можна пояснити збільшенням податкових ставок за земельні ділянки, розташовані в межах населених пунктів, нормативну грошову оцінку яких не проведено, та за рахунок щорічної індексації нормативної грошової оцінки земель за наявності такої (ст. 275, 289 [2]). До того ж, збільшення надходжень плати за землю зумовлено:

- збільшенням площ, щодо яких проведено грошову оцінку земель;
- передачею в оренду на більш вигідних умовах земель запасу і резервного фонду;
- збільшенням орендної плати в результаті оформлення права постійного володіння і користування земельною ділянкою підприємств та організацій державної і комунальної власності;
- проведенням інвентаризації земельних ділянок, наданих у користування та оренду;
- переглядом укладених угод на оренду землі та розміру орендної плати [4].

Згідно з п. 1 ст. 5 Бюджетного кодексу України, бюджетна система України складається з державного та місцевих бюджетів. За ст. 64 Бюджетного кодексу України до складу доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать плата за видачу ліцензій на здійснення окремих видів діяльності, реєстраційні збори, державне мито, податок на доходи фізичних осіб (у розмірі 75% до бюджетів міст республіканського та обласного значення та в розмірі 25% до бюджетів сіл, селищ та міст районного значення) та ресурсні платежі у розмірі 50%. Статтею 69 Бюджетного кодексу України закріплено перелік доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [5].

Ресурсними платежами є податок чи збір, який справляється в процесі споживання природних ресурсів незалежно від їх обсягів, до них належать: збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів та плата за користування надрами.

Для посилення ролі ресурсних платежів у формуванні місцевих бюджетів вважаємо за доцільне внесення змін до ст. 69 Бюджетного кодексу України в частині уточнення складу та розміру доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Ураховуючи те, що від неналежного та нерационального використання природних ресурсів шкода завдається певній адміністративній одиниці, підхід законодавців щодо обсягів надходження від ресурсних платежів до бюджетів місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів у розмірі: 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; 50% від збору за спеціальне використання води та 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони), що зараховується до міських бюджетів міст, – є не коректним (ч. 1 ст. 64 [5]).

Вважаємо за необхідне зараховувати надходження від ресурсних платежів до місцевих бюджетів у розмірі 100%, до того ж, на нашу думку, доцільно зараховувати ці платежі до місцевих бюджетів без урахування визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Пропонуємо внести зміни до п. 5 “Прикінцеві положення” в частині зарахування екологічного податку, що стосується здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти та розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об’єктах до місцевих бюджетів у розмірі 100%, з причин завдання шкоди адміністративно-територіальній одиниці, де знаходяться такі об’єкти, та необхідності постійного пошуку коштів на покращення екологічної ситуації від негативного впливу, що справляють такі викиди.

Динаміку зазначених екологічних платежів наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Динаміка пред’явлених екологічних платежів, млн грн (за даними [6])

Екологічні платежі	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	Зміни (2010/2007)
Пред’явлені екологічні платежі, всього	980,3	1071,4	1209,6	1508,7	+528,4
збори за забруднення навколишнього природного середовища, всього	955,7	1065,3	1198,7	1361,2	+405,5
– за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин	558,7	627,1	702,2	795,9	+237,2
– за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти	75	69,7	88	93,7	+18,7
– за розміщення відходів (крім радіоактивних)	322	368,5	408,5	471,6	+149,6
штрафи за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи	1,8	2,5	2,1	4,4	+2,6
позови про відшкодування збитків і втрат, завданих у результаті порушення законодавства про охорону природи	22,8	3,6	8,8	143,1	+120,3

Аналіз табл. 1 свідчить про щорічне збільшення надходжень від екологічних платежів: за чотири роки надходження досягли 1508,7 млн грн, що більше на 528,4 млн грн, тобто на 53,9%. Проте у загальній структурі надходжень домінує положення займа-

ють збори за забруднення навколишнього природного середовища, які сплачували підприємства, що здійснювали викиди в атмосферне повітря чи у водні об'єкти забруднюючих речовин або здійснювали розміщення відходів (табл. 2).

Таблиця 2

Структура надходжень зборів за забруднення навколишнього природного середовища, % (за даними [6])

Збори	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	Зміни (2010/2007)
Збори за забруднення навколишнього природного середовища, всього	100,00	100,00	100,00	100,00	
– за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин	58,46	58,87	58,58	58,47	+0,01
– за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти	7,85	6,54	7,34	6,88	-0,96
– за розміщення відходів (крім радіоактивних)	33,69	34,59	34,08	34,65	0,95

Надходження від зборів за забруднення навколишнього природного середовища у розрізі видів платників свідчать про певну стабільність щодо їх структури. Так, від збору за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин щорічно надходило до Зведеного бюджету України 58%. У структурі надходжень відбувалися несуттєві зміни щодо надходжень від збору за розміщення відходів (коливання близько 1%) та від збору за скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти (коливання близько 1,5%).

На сьогодні, згідно з чинним податковим законодавством, замість збору за забруднення навколишнього природного середовища справляється екологічний податок (пп. 9.1.6 п. 9.1 ст. 9 [2]), платниками якого є: суб'єкти господарювання, юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації, постійні представництва нерезидентів, що здійснюють:

- викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення;
- скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;
- розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях;
- утворення та тимчасове зберігання радіоактивних відходів понад установлені особливими умовами ліцензії строк (п. 240.1 ст. 240 [2]).

Платниками також – є суб'єкти господарювання, юридичні особи та фізичні особи (незалежно від резидентського статусу), які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення в разі використання ними палива (п. 240.2 ст. 240 [2]).

Проте зміни в податковому законодавстві, навпаки, сприяли збільшенню надходжень до Зведеного бюджету України з 1932,4 млн грн у 2010 р. до 2275,9 млн грн у

2011 р. (що становить 17,8%). Це пов'язано із розширенням кола платників податків та зарахування до нього громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які здійснюють викиди забруднюючих речовин в атмосферу пересувними джерелами забруднення у разі використання ними палива, тобто користуються автомобілями (п. 240.2 ст. 240 [2]).

Але стосовно екологічного податку слід зазначити, що на сьогодні п. 5–1 ст. 5 “Прикінцеві положення” Бюджетного кодексу України передбачено у 2011–2012 рр. зарахування цього податку до спеціального фонду місцевих бюджетів у розмірі 70%. Але з 2013 р. передбачається перерозподілення надходжень від цього податку на користь державного бюджету, в результаті чого місцеві бюджети недоотримують на 23%, а у 2014 р. – на 35% [5], що знову-таки зашкоджує вирішенню проблеми зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

IV. Висновки

В Україні протягом багатьох років існує потреба в реформуванні бюджетного законодавства щодо посилення ролі місцевих бюджетів. Дослідження показали, що більшу частину надходжень до місцевих бюджетів становлять податкові надходження, розмір яких у 2011 р. становив 84,5%. Проте виявлені резерви збільшення доходів бюджетів місцевого самоврядування за рахунок ресурсних платежів, що зумовлює необхідність внесення змін до Бюджетного кодексу України.

Тому пропонуємо визначати порядок зарахування надходжень до місцевих бюджетів від ресурсних платежів у ст. 69 Бюджетного кодексу України, доповнивши ч. 1 підпунктами 22, 23, 24, 25:

Стаття 69. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:

1. До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визна-

ченні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

22) плата за користування надрами для видобування корисних копалин та плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

23) збір за спеціальне використання лісових ресурсів;

24) збір за спеціальне використання води;

25) екологічний податок, крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже нагромаджені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк).

Реалізація запропонованих заходів сприятиме зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування та підвищенню рівня самодостатності місцевих бюджетів.

Список використаної літератури

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 р.: побудовано за даними інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/435/?lang=ua>.

2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1329896557051809>.
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
4. Пояснювальна записка до звіту про виконання Державного бюджету України за 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>.
5. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1329896557051809>.
6. Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі у 2010 р. [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України. – 2011. – № 107. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2012.

Покатаев П.С. Ресурсные платежи в системе формирования местных бюджетов

В статье рассмотрена динамика поступлений ресурсных платежей в Сводный бюджет Украины и местных бюджетов, исследована их роль в формировании местных бюджетов. Определены перспективы увеличения поступлений в местные бюджеты, в результате чего даны рекомендации о внесении изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Украины.

Ключевые слова: ресурсные платежи, местные бюджеты, плата за землю, экологический налог, плата за пользование недрами, сбор за специальное использование лесных ресурсов, сбор за специальное использование воды.

Pokatayev P. Resource payments in the system of municipal budget

The paper considers the dynamics of resource revenue payments to the Consolidated Budget of Ukraine and local budgets, investigated their role in the formation of local budgets. Perspectives increase local revenues resulting recommendations for amendments to the Budget and Tax Code of Ukraine.

Key words: Resource fees, local budgets, the land tax, environmental tax, fees for royalty, fees for special use of forest resources, the fee for special use of water.

УДК 352/353

В.В. Толковановкандидат юридичних наук, доктор публічного права,
голова Національного агентства України з питань державної служби**РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

У статті розглянуто актуальні питання розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. На засадах аналізу виконання Україною своїх зобов'язань як держави – члена Ради Європи визначено пріоритетні напрями співробітництва із цією міжнародною організацією в галузі розвитку місцевої та регіональної демократії.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, європейська інтеграція, реформа місцевого самоврядування, європейські інструменти в галузі місцевого та регіонального розвитку, Європейська хартія місцевого самоврядування.*

I. Вступ

Розвиток місцевого самоврядування визначено одним з пріоритетів державної політики України. Завершення конституційної реформи зумовлює перерозподіл повноважень не тільки на центральному, а й на місцевому рівні. Ідеться, насамперед, про передачу більш широкого кола функцій, повноважень та ресурсів фінансових і матеріальних від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Є абсолютно зрозумілим, що подальшу реалізацію політики децентралізації в Україні варто розглядати саме в контексті європейського вибору України. Одним з основних завдань реформи системи місцевого самоврядування має стати досягнення європейських стандартів у галузі місцевого та регіонального розвитку, а також практичне впровадження основних європейських інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку в українську практику.

Останніми роками науковому вивченню проблем розвитку місцевого самоврядування приділяють значну увагу. Так, серед вітчизняних та зарубіжних науковців, які досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід відзначити О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Кампо, В. Князева, В. Куйбіду, О. Молодцова, В. Мамонову, Т. Пахомову, М. Пухтинського, В. Рубцова, О. Руденко та ін. Однак сьогодні з урахуванням пріоритетності курсу на інтеграцію України до європейського співтовариства потребують подальших досліджень питання європейських інструментів у галузі місцевого розвитку, а також їх імплементації в Україні.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд актуальних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції.

III. Результати

Одним з визначних пріоритетів державної політики України є здійснення суттєвих інституційних змін, трансформація системи державного управління та місцевого самоврядування відповідно до кращих міжнародних (європейських) практик і стандартів [4]. Водночас слід наголосити, що Україна є органічною та невід'ємною частиною Європи, тому питання впровадження економічних, соціальних і політичних перетворень в Україні потрібно розглядати в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів:

- здійснення суттєвих інституційних змін;
- реформування принципів та методів роботи, у тому числі в галузі підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації кадрів;
- забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування [7].

Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду, із широким залученням міжнародних програм та експертів.

Важливим чинником розвитку національного законодавства та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави в міжнародних конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для всіх країн європейського континенту правові стандарти. Досягнення більшого єднання між країнами – членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів [5]. Серед них чільне місце посідають такі документи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої й регіональної демократії:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування (була відкрита для підписання в 1984 р.), яка спрямована на захист принципу ефективного місцевого самоврядування як

основного елементу демократії. Вона є моделлю для впровадження демократії на місцевому рівні. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" було ухвалено 15 липня 1997 р. Верховною Радою України. Хартія набула чинності на території України 1 січня 1998 р.

2. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, яка була підписана в 1980 р., визнає за місцевими й регіональними властями право співпрацювати поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення спільних громадських служб, будівництва спільних об'єктів або охорони довкілля. Вона включає моделі угод стосовно регіонального транскордонного планування, економічного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо. Конвенція набула чинності для України 22 грудня 1993 р.

3. Рамкова конвенція про захист національних меншин була відкрита для підписання в 1995 р. Вона стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання національних мов, а також містить загальні положення, зокрема з питань недискримінації та рівності між меншинами й загальною частиною населення, свободи встановлення контактів з тими, хто мешкає в інших країнах. Закон України "Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин" було ухвалено 9 грудня 1997 р. Верховною Радою України.

4. Європейська хартія регіональних мов та мов меншин спрямована на збереження й захист регіональних мов та мов меншин. Сфера її застосування поширюється на законодавство, школи, громадське, культурне, економічне й соціальне життя та засоби масової інформації. Після ратифікації Верховною Радою України відповідного закону Конвенція набула чинності на території України з 1 січня 2006 р.

5. Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні встановлює принципи, що гарантують іноземним громадянам, що постійно проживають на території відповідної держави, ширші громадянські та політичні права, у тому числі прав брати участь у місцевих виборах. Цей правовий документ поки що не ратифікований Парламентом України.

6. Європейська хартія міст, яка була прийнята Радою Європи в 1992 р. у вигляді рекомендації, визначає права громадян, які проживають у європейських містах. Вона є практичним посібником з питань міського управління й регулює такі питання, як: умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст і безпека на вулицях. У

2004 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії міст.

7. Європейська хартія щодо участі молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, яка була прийнята Радою Європи в 1992 р. у вигляді рекомендації, закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя й заохочують молоді займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах. У 2002 р. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи затвердив зміни до Європейської хартії участі молоді в суспільному житті на місцевому й регіональному рівнях.

8. У 2000 р. було ухвалено Європейську конвенцію про природні ландшафти, яка містить вимоги до представників державної влади вживати на місцевому, регіональному, національному й міжнародному рівнях політичних кроків та заходів для захисту існуючого ландшафту країн Європи [6].

Слід також зазначити, що Рада Європи продовжує роботу з розширення та вдосконалення загальноєвропейського правового поля, впровадження ефективних систем управління на місцевому й регіональному рівнях. Її мета – побудова спільної Європи на принципах дотримання прав людини, верховенства права та демократії [9].

Під час вступу до Ради Європи, що об'єднує сьогодні 47 держав-членів, 9 листопада 1995 р. Україна з метою дотримання ст. 3 Статуту Ради Європи, взяла на себе низку зобов'язань, внесених до Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (1995), зокрема щодо розвитку місцевої та регіональної демократії. За існуючою практикою своєї діяльності, Рада Європи постійно відслідковує стан дотримання країнами – членами організації взятих на себе зобов'язань. За результатами ознайомлення з існуючою в Україні ситуацією щодо місцевої та регіональної демократії представники РЄ підготували відповідну доповідь, яку було представлено на розгляд 5-ї чергової сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Європи (КМРВЕ) (26–28 травня 1998 р.). За результатами обговорення сесією Конгресу було ухвалено досить різку та категоричну за своїм змістом Рекомендацію № 48 (1998) та Резолюцію № 68 (1998) щодо місцевої та регіональної демократії в Україні [10].

У цих документах, зокрема, відзначено наявність дефіциту в нашій державі національного законодавства у сфері місцевого самоврядування; наголошено на необхідності дотримання Україною положень Європейської хартії місцевого самоврядування; підкреслено важливість загальної демократи-

зації суспільства, розподілу повноважень між різними гілками влади та налагодження співробітництва між ними тощо. Рекомендацією № 48 також було запропоновано владним структурам України:

- розробити та ухвалити як особливо термінове питання законодавство з місцевого та регіонального самоврядування, що відповідатиме принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та Конституції України, кожна з яких гарантує самоврядування на муніципальному, районному й регіональному рівнях;
- ухвалити закони про статус міст Києва та Севастополя;
- включити в національне законодавство з питань місцевого самоврядування положення, які б гарантували регіональним, районним та муніципальним радам наявність у них власних і підзвітних їм виконавчих органів, і включити положення, які надаватимуть право органам регіональної, районної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх обов'язкам з наданням їм можливості підвищувати на місцевому рівні отримуваний ними дохід;
- внести ясність у питання приватизації й володіння муніципальною землею та власністю;
- забезпечити неухильне дотримання закону про статус обраних депутатів;
- провести відповідно до чинного законодавства та з належним спостереженням вибори на посади міських голів Києва й Севастополя;
- здійснити вивчення виборчими та юридичними установами випадків порушень, зафіксованих під час виборчої кампанії та в ході виборів до окремих органів місцевого та регіонального самоврядування 29 березня 1998 р., з оприлюдненням результатів такого вивчення;
- заохочувати зміцнення та розвиток політично незалежних асоціацій на муніципальному рівні в Україні;
- поважати та дотримуватись рішень Верховного Суду України стосовно органів місцевої й регіональної влади тощо [6].

У рішенні КМРВЄ було окремо наголошено на необхідності ухвалення в найкоротший термін законів з питань місцевого самоврядування з метою подолання проблеми, пов'язаної з дефіцитом законодавчої бази. Сесією Конгресу було також прийнято рішення щодо продовження моніторингу ситуації в Україні з питань місцевого та регіонального розвитку.

У січні 1999 р. Парламентською Асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) за результатами

розгляду стану виконання Україною своїх зобов'язань як держави – члена РЄ, було ухвалено резолюцію 1179 (1999), в якій, зокрема в п. 7, наголошено на тому, що в Україні без подальшого зволікання “має бути ухвалене законодавство щодо місцевого самоврядування, яке б відповідало принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, включаючи чітке розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Новий статус міст Києва і Севастополя повинен бути визначений відповідно до Конституції та Європейської хартії місцевого самоврядування”.

Підсумки 5-ї сесії КМРВЄ, ухвалені нею резолюція та рекомендація щодо України були обговорені на засіданні Координаційної ради з питань місцевого самоврядування при Президентові України. За результатами розгляду Координаційною радою прийнято відповідні рішення. Президентом України 5 серпня 1998 р. видано Доручення № 1-14/589, в якому відповідним органам державної влади поставлено конкретні завдання, спрямовані на забезпечення практичного виконання рекомендацій Конгресу. У середині серпня 1998 р. відповідне доручення в зв'язку з цим надано Прем'єр-міністром України міністерствам та відомствам нашої держави (Доручення № 15562/2 від 11.08.1998 р.). Верховною Радою України прийнято Постанову “Про заходи по реалізації рекомендацій про місцевого та регіонального демократію в Україні, ухвалених п'ятою сесією Конгресу місцевих та регіональних влад Європи” № 230-XIV від 5 листопада 1998 р.

Верховною Радою України ухвалено Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” 15 січня 1999 р. Експерти Ради Європи, які на прохання української сторони здійснили експертизу законопроекту на предмет його відповідності положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, зробили в цілому позитивний висновок. Більшість висловлених ними зауважень було враховано при доопрацюванні згаданого законопроекту.

Конгресом Ради Європи 9 листопада 2001 р. було ухвалено нові Резолюцію 123 (2001) та Рекомендацію 102 (2001) щодо місцевої й регіональної демократії в Україні, зміст яких стосується таких питань:

- удосконалення адміністративно-територіального поділу країни та запровадження системи регіонального самоврядування (п. 12-А Рекомендації 102);
- розмежування повноважень органів місцевої і регіональної влади та місцевих органів виконавчої влади (п. 12-А, 12-В Рекомендації 102);
- забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними ресурсами

- для виконання ними своїх повноважень (п. 12-B, 12-C Рекомендації 102);
- вдосконалення системи судового захисту місцевого самоврядування та впорядкування питань щодо конфліктних ситуацій між місцевими виборними представниками й представниками органів державної виконавчої влади (п. 12-D, 12-H Рекомендації 102);
- вирішення питання щодо надання обласним і районним радам, а також містам Києву та Севастополю, своїх власних виконавчих органів [виконкомів] (п. 12-F, 12-G Рекомендації 102);
- зміцнення правового статусу міських голів (п. 12-E Рекомендації 102);
- забезпечення доступу місцевих і регіональних представників до засобів масової інформації (п. 12-1 Рекомендації 102);
- забезпечення регулярного інформування Інституційного комітету Конгресу асоціаціями органів місцевого самоврядування щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні; проведення з ними консультацій з питань формування делегації України в КМРВЕ, а також при прийнятті всіх рішень, які безпосередньо стосуються органів місцевої влади (п. 12-J, 12-K Рекомендації 102 та п. 10 Резолюції 123).

З метою виконання рекомендацій Конгресу Ради Європи органами державної влади України вжито низку важливих заходів. Так, 25 травня 2001 р. Указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, а 13 вересня 2001 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 437-р затвердив заходи з її реалізації. Президентом України 30 серпня 2001 р. видано Указ “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні” та затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до Указу, розвиток місцевого самоврядування визнано одним із пріоритетних напрямів державної політики України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123-р затверджено заходи щодо виконання згаданої програми. Стан виконання Резолюції 123 (2001) та Рекомендації 102 (2001) Конгресу Ради Європи було також розглянуто на засіданні Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України.

Значний внесок у розвиток місцевої та регіональної демократії й виконання зазначених рекомендацій Ради Європи зробили члени української делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи, зокрема в частині популяризації знань про Європейську хартію місце-

вого самоврядування, проведення різноманітних комунікативних заходів (семінарів, конференцій, круглих столів тощо) з актуальних питань місцевого та регіонального розвитку.

Важливим аспектом інтеграційних процесів у Європі виступає налагодження транскордонного співробітництва. Об’єктивною необхідністю успішної реалізації політики європейської інтеграції України є розвиток соціально-економічного потенціалу її адміністративно-територіальних одиниць, включених до загальноєвропейської системи регіональної кооперації. Для забезпечення зростання активності регіонів України в реалізації євроінтеграційної політики потрібні постійний пошук нових стратегій і механізмів міжрегіонального співробітництва, вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду функціонування євро регіонів [11].

У вирішенні питань організації співробітництва регіонів України з прикордонними територіями сусідніх держав необхідно враховувати досвід транскордонної взаємодії регіонів Європейського Союзу, зокрема принципів утворення й напрямів діяльності євро регіонів. Ідеться про перетворення євро регіонів на самостійні об’єкти територіальної структури світового ринку з відповідним розвитком прикордонної інфраструктури та формуванням сприятливих умов інтенсифікації співробітництва із суміжними країнами. У межах євро регіонів як організаційної форми прикордонних відносин місцеві органи влади мають можливість розробляти спеціальні програми економічного, культурного та гуманітарного співробітництва, реалізовувати конкретні проекти, вирішувати проблеми зайнятості населення, інфраструктури й екології [10].

Важливим інструментом у розвитку місцевої і регіональної демократії в Україні є технічні програми співробітництва, які реалізуються за підтримки міжнародних організацій, зокрема ЄС і Ради Європи. Основним завданням цих програм є сприяння зміцненню демократичної стабільності, допомога Україні у виконанні зобов’язань, взятих при вступі до Ради Європи, а також сприяння демократизації українського суспільства та впровадженню європейських норм і стандартів.

IV. Висновки

Розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики України, зокрема в контексті реалізації стратегічного курсу інтеграції до європейського співтовариства. Так, набувши членства в Раді Європи в 1995 р., Україна взяла на себе низку зобов’язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм та стандартів РЄ. У своїх відносинах Україна й Рада Європи вже вийшли за

межі етапу становлення двосторонніх відносин. З року в рік Україна демонструє “суттєвий прогрес” у впровадженні демократичних норм і стандартів у повсякденне життя країни. Одночасно слід наголосити, що багато країн Східної Європи ефективно використали своє членство в Раді Європи та різні механізми співпраці із цією організацією для досягнення відповідності критеріям (насамперед, Копенгагенських критеріїв) для набуття членства в Європейському Союзі, що є гарним прикладом для України.

Питання впровадження в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування набувають сьогодні особливого значення, зокрема, у контексті проголошеної реформи місцевого самоврядування, а також головування України в Комітеті Міністрів Ради Європи (2011 р.).

На жаль, сьогодні існує ще багато проблем стосовно впровадження в українську практику положень Європейської хартії місцевого самоврядування, про що вже неодноразово зазначали представники Ради Європи. Багато із цих проблем стосується недостатньої підготовки до ратифікації Україною цього правового інструменту Ради Європи, що потребує особливої уваги Верховної Ради України. Так, 4 жовтня 2010 р. проведено комітетські слухання, на яких розглянуто експертний звіт Ради Європи щодо впровадження в Україні Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідності національного законодавства принципам Хартії. За результатами згаданих слухань профільним парламентським комітетом утворено робочу групу, яка має здійснювати постійний моніторинг та вивчати питання практичного впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні. Одночасно робоча група має підготувати для українського Парламенту та профільного парламентського комітету практичні пропозиції не тільки з питань забезпечення впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування, а й підготовки до ратифікації Україною нових правових інструментів Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії, зокрема додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування, який був відкритий до підписання державами – членами Ради Європи в листопаді 2009 р. Додатковий протокол має на меті забезпечити в рамках реалізації Європейської хартії право кожної людини на участь у суспільно-політичному житті на місцевому рівні та в діяльності органів місцевого самоврядування.

Одночасно слід наголосити, що в Україні вже накопичено неабиякий досвід з питань розвитку “партисипативної” демокра-

тії, залучення громадян до публічного життя на місцевому рівні. Ратифікація Парламентом України згаданого нового правового інструменту Ради Європи сприятиме закріпленню на законодавчому рівні правил та процедур щодо залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування, а також розвитку місцевої демократії.

Основними напрямками співробітництва України з Радою Європи на сучасному етапі можна визначити такі:

- впровадження інноваційних інструментів і стандартів “гарного врядування” на місцевому та регіональному рівнях;
- розвиток транскордонного співробітництва;
- полегшення негативного впливу світової фінансової кризи на діяльність органів місцевого самоврядування;
- розвиток національного законодавства відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;
- розвиток партисипативної демократії, удосконалення відносин між владою та громадянами, насамперед, на місцевому рівні, а також більш активне залучення громадян до участі в управлінні громадами;
- зміцнення фінансової та матеріальної автономії органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194–205.
2. Додатковий прокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування : офіційний коментар. – Страсбург, 2009. – 12 с.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : офіційне видання. – К., 1997.
4. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. ; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
5. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : збірник матеріалів та документів / за заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
6. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / під ред. В.В. Толкованова. – Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.

7. Толкованов В.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва) / В.В. Толкованов // Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань. – 2003. – С. 309–313.
8. Толкованов В.В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В.В. Толкованов, А.К. Гук, В.М. Олуйко, В.Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
9. Куйбіда В.С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / В.С. Куйбіда, В.А. Негода, В.В. Толкованов. – К., 2009. – 176 с.
10. Нова державна регіональна політика / В.С. Куйбіда, О.М. Іщенко, А.Ф. Ткачук, В.В. Толкованов та ін. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
11. Конкурентноспроможність територій : науково-практичний посібник / С. Марковський, Н. Мікула, А. Ткачук, В. Толкованов. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2011. – 251 с.
12. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 249 с.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2012.

Толкованов В.В. Развитие местного самоуправления в Украине в контексте реализации политики европейской интеграции

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития местного самоуправления в Украине в контексте реализации политики европейской интеграции. На основе анализа выполнения Украиной своих обязательств как государства – члена Совета Европы определяются приоритетные направления сотрудничества с этой международной организацией в области развития местной и региональной демократии.

Ключевые слова: местное самоуправление, европейская интеграция, реформа местного самоуправления, европейские инструменты в области местного и регионального развития, Европейская хартия местного самоуправления.

Tolkovanov V. The development of local government in Ukraine in context of European integration policy

In the article the topical issues of development of local self-government in Ukraine in the context of implementation of European integration policy are examined. On the basis of analysis of carrying out of Ukraine's commitments as a member state of the Council of Europe, priorities of cooperation with this international organization are determined in the field of development of local and regional democracy.

Key words: local self-government, European integration, reform of local self-government, European instruments in the field of development of local and regional development, European Charter of Local Self-Government.

УДК 351.1+614.8

П.Б. Волянський

кандидат медичних наук, доцент,
заслужений лікар України

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

АНАЛІЗ ДОСВІДУ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ МОБІЛЬНИХ МЕДИЧНИХ ФОРМУВАНЬ У ПРОЦЕСІ ЛІКВІДАЦІЇ МЕДИКО-САНІТАРНИХ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

У статті проаналізовано авторський досвід управління персоналом мобільних медичних формувань в умовах надзвичайних ситуацій мирного характеру, виокремлено специфічні риси планування продуктивності праці й оцінювання ефективності управління персоналом в екстремальних умовах діяльності під час надання допомоги постраждалим унаслідок надзвичайних ситуацій. За результатами дослідження доведено, що мотивація є важливим елементом управління персоналом служб екстреного реагування.

Ключові слова: управління, персонал, мотивація, надзвичайна ситуація, наслідки, мобільні медичні формування.

I. Вступ

Для успішного виконання стратегічних завдань у сфері ефективності управління персоналом першорядне значення має вивчення факторів, що впливають на продуктивність праці, своєчасне і повне використання резервів зростання, та вдосконалення на базі цієї науково обґрунтованої системи аналізу та планування продуктивності праці й оцінювання ефективності управління персоналом [1].

Високі темпи зростання ефективності управління персоналом у цілому і продуктивності праці, зокрема, забезпечуються науково обґрунтованим використанням усього комплексу факторів, що впливають на ефективність управління персоналом.

Це особливо актуально для такого специфічного виду діяльності, як функціонування мобільних медичних формувань, що обмежені в ресурсах, і проблема їх ефективної роботи багато в чому повинна вирішуватися за рахунок резервів, використання яких не потребує великих витрат.

Проте в сучасній вітчизняній соціології та психології наявні лише поодинокі цілеспрямовані теоретичні та прикладні розробки з цієї тематики. Це призводить до того, що сьогодні питання оцінювання впливу різних факторів вирішуються або без урахування реально сформованих обставин надзвичайної ситуації (НС), або з позиції здорового глузду, повсякденних уявлень про подібність різних показників.

II. Постановка завдання

Мета статті – на основі аналізу авторського досвіду управління персоналом мобільних медичних формувань в умовах надзвичайних ситуацій мирного характеру, виокремити специфічні риси планування продуктивності праці й оцінювання ефективності управління персоналом в екстремальних умовах діяльності під час надання допомоги постраждалим унаслідок надзвичайних ситуацій.

III. Результати

Велике значення має питання про правильну класифікацію факторів, які впливають на ефективність управління персоналом мобільних медичних формувань. При складанні такої класифікації слід ураховувати, що ці фактори діють не ізольовано, а у взаємозв'язку один з одним.

Теоретичне значення класифікації факторів ефективності управління персоналом полягає в тому, що вона дає змогу більш повно розкрити природу продуктивності праці, визначити співвідношення між факторами, виявити особливості в дії окремих факторів з урахуванням специфіки кожного конкретного напрямку діяльності [2; 3].

Використання такої класифікації дає можливість визначити вплив кожного фактора окремо, усунувши тим самим повторний рахунок, а також урахувати результативність факторів зростання продуктивності праці, що дає змогу правильно виявити і використати резерви зростання ефективності управління персоналом у цілому.

Методологічний підхід стосовно управління персоналом означає використання певних прийомів пізнання і способів діяльності, спрямованих на досягнення цілей управління. Слід визначити загальні методологічні підходи, а саме системність, інтеграція та згуртованість колективу, повага людської гідності, опора на професійне ядро кадрового потенціалу, горизонтальне співробітництво та дотримання балансу обліку керівників та персоналу.

Існуюча теорія і практика вивчення факторів зростання продуктивності праці дають змогу побудувати детальну загальну класифікацію залежно від мети дослідження. Виходячи зі специфічних умов діяльності персоналу мобільних медичних формувань, ми пропонуємо таку класифікацію факторів, що впливають на ефективність управління персоналом (табл.).

Таблиця

Класифікація факторів, що впливають на ефективність управління персоналом мобільних медичних формувань

Фактори	Зміст факторів
Фізіологічні	Стать, вік, стан здоров'я, розумові здібності, фізичні здібності
Технічні та технологічні	Характер вирішуваних завдань, складність праці, технічна оснащеність, рівень використання сучасних засобів праці
Структурно-організаційні	Умови праці, співвідношення кількості категорій праці, режим роботи, стаж роботи, кваліфікація персоналу, рівень використання персоналу
Соціально-економічні	Матеріальне стимулювання, страхування, соціальні пільги, рівень життя
Соціально-психологічні	Моральний клімат у колективі, психофізіологічний стан працівника, статус і визнання, організаційна культура формування, подяка, перспектива кар'єрного зростання

Запропонована класифікація показників зручна для проведення дослідження взаємозв'язку ефективності управління персоналом і регулятивних факторів, тому що дає можливість вирішити однойменну проблему в різних аспектах.

На нашу думку, на ефективність управління персоналом мобільних медичних формувань впливають, перш за все, компетенція працівників та рівень їх мотивації. При цьому компетенція працівників залежить від рівня їхньої освіти (знань), досвіду роботи (навичок) та особистих здібностей (умінь).

Навряд чи можна заперечити, що винагорода або компенсація працівникам є винятково важливим чинником, що впливає на ефективність управління персоналом. Стимулювання працівників, можливо, і не єдиний шлях до підвищення індивідуальної, групової і навіть організаційної результативності, але це, ймовірно, необхідна умова її підвищення в більшості організацій у довгостроковому аспекті.

В основі аналізу функціонування мобільного медичного формування лежить передумова, згідно з якою мотивація слугує найважливішим причинним фактором ефективності праці особового складу. Стимулювання високої результативності на рівні індивіда справить прямий та істотний вплив на ефективність формування в цілому. Мотивація необхідна для досягнення високої ефективності управління персоналом, але її однієї для цього недостатньо [3]. На нашу думку, продуктивність працівника залежить від того, в яких умовах (чистота, свіже повітря, оснащення робочого місця тощо), на якому обладнанні, в якому колективі він працює, наскільки він може використовувати свій інтелектуальний потенціал на робочому

місці, чи має він можливість приймати рішення і керувати людьми.

Саме спираючись на вищенаведені методологічні підходи, ми провели комплексний аналіз досвіду управління персоналом мобільних медичних формувань Державної служби медицини катастроф України (далі – ДСМК).

З метою організації та забезпечення надання безоплатної медичної допомоги постраждалому населенню від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру рятувальникам та особам, які беруть участь у ліквідації їх наслідків, Постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 343 в Україні створена Державна служба медицини катастроф.

До мобільних формувань територіального рівня, згідно з "Положенням про ДСМК", затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 р. № 827 [4], належать мобільні загони, медичні бригади постійної готовності першої черги, спеціалізовані медичні бригади постійної готовності другої черги. До завершення адміністративної реформи кількість населення адміністративних територій значно різниться (від 0,4 млн осіб – м. Севастополь, до 4,5 млн осіб – Донецька область). Статистика свідчить про різний рівень небезпеки та різні причини виникнення НС у кожній території.

Основним документом, що регламентує організаційні основи діяльності ДСМК, є "Положення про Державну службу медицини катастроф", затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 р. № 827. Пункт 9 цього Положення зазначає, що до медичних формувань ДСМК належать мобільні госпіталі, мобільні загони, медичні бригади постійної готовності першої

черги (бригади швидкої медичної допомоги) та спеціалізовані медичні бригади постійної готовності другої черги [6]. Щодо медичних бригад постійної готовності першої черги (бригади швидкої медичної допомоги) та спеціалізованих медичних бригад постійної готовності другої черги, то їх структура, функціональні обов'язки, табельне оснащення медичною технікою та медикаментами і навіть їх кількість визначені. Положення про ДСМК передбачає у складі Служби центрального і територіального рівня, крім медичних бригад, наявність ще двох типів мобільних медичних формувань – мобільних госпіталів і мобільних медичних загонів. У складі ДСМК центрального рівня створений та діє мобільний медичний госпіталь, що належить до сфери управління МНС України. Мобільний медичний госпіталь МНС України брав участь у медичному забезпеченні багатьох масових заходів, навчань та організації ліквідації наслідків НС в Україні та за кордоном.

Створення мобільних медичних формувань з відповідною нормативно-правовою базою в системі цивільного захисту населення дасть змогу:

- 1) посилити медичний захист населення України наближенням невідкладної медичної допомоги постраждалим до осередків НС;
- 2) оптимізувати матеріальні, фінансові та медичні ресурси системи (ДСМК);
- 3) удосконалити координацію установ та закладів системи ДСМК з підрозділами інших відомств.

Наукові розробки [4] і практичний досвід роботи мобільних медичних формувань [5; 6] свідчать про значну медичну і соціальну ефективність їх використання.

Відповідно до Положення про Службу (Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2001 р. № 827 "Про затвердження Положення про Державну службу медицини катастроф"), до її складу входять не лише медичні сили і засоби системи МОЗ України, а й сили та засоби інших міністерств та відомств, у тому числі МНС України, які визначаються МОЗ України за погодженням з МНС України.

Мобільний госпіталь входить до складу медичних формувань Державної служби медицини катастроф України, має ліцензію МОЗ України на медичну практику та акредитаційний сертифікат вищої категорії Міністерства охорони здоров'я України. Його створення, як показав практичний досвід, було вкрай необхідним. Це підтвердилось при наданні медичної допомоги постраждалому населенню при катастрофічній повені у Закарпатській області (1998 р.), руйнівних землетрусах у Республіці Туреччина (1999 р.), Республіці Індія (2001 р.), Республіці Іран (2004 р.), Ісламській Республіці Пакистан

(2005 р.), медичному забезпеченні заходів, пов'язаних з візитом Папи Римського до м. Києва (2001 р.).

За результатами своєї роботи мобільний госпіталь здобув визнання на міжнародному рівні та став "візитною карткою" нашої держави. За період функціонування госпіталю майже 50 тис. постраждалих надано кваліфіковану медичну допомогу, з них близько 18 тис. дітей; проведено 15 тис. оперативних втручань та прийнято близько 300 пологів.

Досвід роботи мобільного госпіталю МНС України довів, що успішне вирішення завдань медичного забезпечення постраждалого населення визначається рівнем підготовки керівного персоналу мобільного госпіталю, навченості персоналу і здатності виконувати свої обов'язки за умов надзвичайних ситуацій.

Ефективність надання екстреної медичної допомоги постраждалим у надзвичайних ситуацій багато в чому залежить від злагодженості роботи медичних бригад.

Досвід роботи багатопрофільного мобільного госпіталю МНС України при подоланні наслідків надзвичайних ситуацій як в Україні, так і за її межами, дав змогу сформулювати і перевірити на практиці сучасні вимоги до медичного персоналу і принципи формування лікарсько-сестринських бригад госпіталю.

Виходячи з жорстких специфічних умов роботи, вимоги до підбору медичного персоналу базуються на таких принципах: комплектування персоналу фахівцями високої професійної кваліфікації та ерудиції; постійна готовність лікарів і медичних сестер до виконання функціональних обов'язків; знання принципів сучасного медичного сортування; психологічна сумісність медичного персоналу; підвищення вимог до психічного і фізичного стану персоналу.

Насамперед, це повинен бути колектив односторонній, які мають досвід спільної роботи і знають сильні й слабкі сторони один одного. У свою чергу, злагодженість визначається не тільки суворою регламентацією роботи, кваліфікацією персоналу і знанням відповідних інструкцій, а й тим, як складаються відносини в бригаді в професійному та особистому плані.

Присутність у складі бригади фахівців високого класу, які не можуть знайти спільну мову з колегами, не є гарантією максимальної ефективності роботи мобільного госпіталю.

Аналіз роботи медичного персоналу мобільного госпіталю МНС України в густонаселених центрально-азійських країнах, які постраждали внаслідок катастрофічних землетрусів, довів необхідність розширення й удосконалення вимог, принципів формуван-

ня та управління лікарсько-сестринськими бригадами госпіталю.

Особливість комплектування мобільного госпіталю полягає в тому, що основну частину персоналу становлять фахівці одного лікувального закладу – УНПЦ ЕМД та МК, а також провідні фахівці інших наукових медичних і лікувальних закладів України. Медичний персонал, який надає допомогу постраждалим унаслідок НС, повинен мати відповідну підготовку, високу функціональну готовність й організаційні здібності, підвищену відповідальність.

При професійній підготовці персоналу особлива увага приділяється використанню нових протоколів надання допомоги на догоспітальному і госпітальному етапах та знанням міжнародних правових норм з надання гуманітарної допомоги постраждалим.

Аналізуючи власний, багато в чому унікальний, досвід роботи багатопрофільного мобільного госпіталю, можна зробити висновки про доцільність його широкого використання для подолання медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру.

Також слід зазначити таке:

1. Необхідність отримання докладної та вичерпної інформації про характеристики, місце і кількість жертв надзвичайної ситуації, географічні особливості регіону, його медичне забезпечення, релігійні та культурні традиції для прийняття організаційно-управлінських рішень щодо організації лікувального процесу в мобільному госпіталі підтверджена багаторазово нашим досвідом роботи.

2. Розрахунки медичного майна для забезпечення стабільного функціонування госпіталю за умов автономного режиму слід організовувати, виходячи із середньодобових витрат функціональних підрозділів госпіталю.

3. Оснащення госпіталю сучасними засобами зв'язку і комп'ютерної техніки дасть змогу не тільки приймати оперативні управлінські рішення, а й проводити консультації щодо лікувального процесу з фахівцями за межами зони НС.

IV. Висновки

Підсумовуючи, наголосимо на тому, що системне вирішення питання створення мобільних медичних формувань має не тільки

безумовний науковий інтерес, а й важливе медико-соціальне значення – як складова національної безпеки України.

Спираючись на вищевикладене, ми можемо сформулювати базові принципи кадрової політики у сфері діяльності мобільних медичних формувань, а саме:

- науковість, використання всіх сучасних наукових розробок у сфері управління персоналом, що могли б забезпечити максимальний і соціальний ефект;
- комплексність, якою повинні бути охоплені всі сфери кадрової діяльності;
- системність, тобто врахування взаємозалежності і взаємозв'язку окремих складових цієї роботи; необхідність урахування як економічного, так і соціального ефекту, як позитивного, так і негативного впливу того чи іншого заходу на кінцевий результат;
- ефективність, будь-які витрати на заходи в цій сфері повинні бути повернені через результати надання медичної допомоги постраждалим унаслідок НС.

Список використаної літератури

1. Шекшня С.В. Управление людскими ресурсами в России та СНГ: сегодня і завтра / С.В. Шекшня // Управление персоналом. – 2008. – № 6. – С. 18–24.
2. Кибанов А.Я. Основы управления персоналом : учеб. / А.Я. Кибанов. – М. : Инфра-М, 2007. – 332 с.
3. Логунова М.М. Социально-психологические аспекты управленческой деятельности / М.М. Логунова. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 37 с.
4. Правові основи Державної служби медицини катастроф України / авт. кол. Г.Г. Рошін, В.О. Волошин та ін. ; МОЗ України. – К., 2002. – 242 с.
5. Медичні сили і заклади Державної служби медицини катастроф України територіального рівня та їх визначення : методичні рекомендації / Г.Г. Рошін, В.О. Волошин, П.Б. Волянський, Ю.Г. Градун та ін. // УНПЦ ЕМД та МК, 1998. – 40 с.
6. Мобільні формування Державної служби медицини катастроф : монографія / С.О. Гур'єв, П.Б. Волянський, С.М. Миронець, А.В. Терент'єва та ін. – К. : [б. в.], 2009. – 348 с.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2012.

Волянский П.Б. Анализ опыта управления персоналом мобильных медицинских формирований в процессе ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций

В статье проанализирован авторский опыт управления персоналом мобильных медицинских формирований в условиях чрезвычайных ситуаций мирного характера, выделены спе-

цифические черты планирования производительности труда и оценки эффективности управления персоналом в экстремальных условиях деятельности во время оказания помощи пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций. На основе результатов исследования доказано, что мотивация является важным элементом управления персоналом служб экстренного реагирования.

Ключевые слова: управление, персонал, мотивация, чрезвычайная ситуация, последствия, мобильные медицинские формирования.

Volyanskiy P. Analysis of experience of staff management of mobile medical teams in the process of liquidation of medical consequences of emergencies

In the article own author experience of management the staff of the mobile medical teams is analysed in the conditions of emergency situations of peaceful character, the specific lines of planning of the labour and estimation of efficiency of management a staff productivity are selected in the extreme terms of activity during helping victims as a result of emergency situations. It is well-proven as a result of research, that motivation is an important element by the staff management of rescue services.

Key words: management, staff, motivation, emergency, consequences, mobile medical team.

УДК 338.242.4:005.35

А.В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор

Д.С. Скрябінааспірант
Класичний приватний університет

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОРПОРАТИВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано державне регулювання соціальної відповідальності в Україні, виявлено способи залучення компаній до такої відповідальності, розглянуто досвід інших країн у цій сфері та визначено переваги впровадження соціальної відповідальності для держави й суспільства.

Ключові слова: державне регулювання, корпоративна соціальна відповідальність, бізнес, зарубіжний досвід, суспільство, органи місцевого самоврядування.

I. Вступ

Розвиток українського бізнесу, інтеграція України у світове співтовариство ставлять перед українськими компаніями нові завдання, одним з яких є впровадження принципів соціальної відповідальності в господарську практику. Тоді як у країнах Західної Європи та США соціально відповідальний підхід до здійснення підприємницької діяльності був запроваджений уже кілька десятиліть тому, українські підприємства почали приділяти увагу соціальній відповідальності бізнесу в тому вигляді, в якому її розуміють розвинуті країни світу, відносно нещодавно.

Ідея соціальної відповідальності бізнесу виникла у 1950-х рр. та еволюціонувала у часі в міру того, як суспільство почало усвідомлювати негативний вплив господарської діяльності на стан навколишнього середовища. Пізніше проблематика соціальної відповідальності бізнесу розширилася і тепер включає, крім екологічного, ще й соціальний, а останніми роками – етичний аспекти. Так, у праці Г. Алоні доведено, що принцип соціальної відповідальності бізнесу є стрижневим положенням підприємницької етики.

Значний внесок у дослідження цієї проблематики зробили такі вчені, як: Х. Боуен, В. Воробей, Д. Гібоні, Д. Грейсон, Д. Лажняк, Дж. Ленсен, Д. Львів, В. Меліховський, Л. Престон, А. Решетніков, С. Сімпсон, З. Хітон та ін. Надалі проблему соціальної відповідальності у своїх працях висвітлювали такі відомі вчені-економісти, як: К. Девіс, Н. Джекобі, П. Друкер, М. Фрідман, А. Керролл, М. Портер, Л. Престон та ін. Серед вітчизняних науковців-економістів, які досліджували проблему соціальної відповідальності бізнесу, слід відзначити О. Василика, В. Гейця, М. Долішного, В. Осецького, А. Чухна, С. Юрія.

Питанням державного регулювання соціального підприємництва та соціально відповідального бізнесу приділяли увагу такі науковці у сфері державного управління, як: О. Амосов [11], А. Дегтяр [14], О. Крюков [14], В. Мамонова [6] та ін.

Проте, незважаючи на значні досягнення у вирішенні теоретико-методологічних питань соціальної відповідальності, низка питань, пов'язаних безпосередньо з державним регулюванням соціальної відповідальності, залишаються недостатньо дослідженими і тому потребують додаткового вивчення.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати державне регулювання соціальної відповідальності в Україні, виявити способи залучення компаній до такої відповідальності, розглянути досвід інших країн у цій сфері та визначити переваги впровадження соціальної відповідальності для держави та суспільства.

III. Результати

Головну роль у процесі формування підприємницького середовища та соціальної сфери в контексті активної інтеграції України до світової економічної еліти та розвитку соціальної відповідальності бізнесу повинна відігравати держава, яка через механізми стимулювання має визначити стратегію розвитку підприємництва та його взаємодію із соціумом. Під соціальною відповідальністю бізнесу (далі – СВБ) розуміють його добровільний внесок у розвиток суспільства в економічній, соціальній та екологічній сферах, дії, пов'язані безпосередньо з основною діяльністю підприємства, які спрямовані на благо суспільства та виходять за межі визначеного законом мінімуму. Відмінності у підходах до визначення сутності соціальної відповідальності бізнесу пояснюються зумовленістю змісту цього поняття локальними

економічними традиціями, сферою і специфікою ведення бізнесу, розмірами компанії, географічним регіоном, у якому вона працює, і, звичайно, часовим горизонтом.

Саме тому можна стверджувати, що єдиного універсального визначення бути не може. Навіть для однієї організації на різних етапах її життєвого циклу та за умови функціонування на різних ринках за географічною ознакою пріоритети соціально відповідальної діяльності можуть змінюватися. Тому за основу пропонуємо взяти визначення соціальної відповідальності, запропоноване А. Кероллом, якого вважають одним з провідних фахівців у сфері взаємовідносин бізнесу та суспільства, оскільки саме на результатах його досліджень побудовані сучасні концепції СББ: соціальна відповідальність – це “відповідність економічним, правовим, етичним і дискреційним очікуванням, що висувуються суспільством до організації на даний період”.

Дослідження показали, що не існує абсолютних стандартів соціальної відповідальності бізнесу; вони є зумовленими етапом розвитку чи прогресу суспільства, культурними особливостями, специфікою історичного розвитку регіону/галузі/країни. Тому зміст соціальної відповідальності та її критерії мають визначатися на рівні конкретних організацій або їх об'єднань, зважаючи на середньозважені очікування зацікавлених сторін, соціально-економічні пріоритети національного розвитку, історичні й культурні фактори та, що є дуже важливим, рівень спроможності та готовності самого підприємства до такого роду діяльності [1, с. 230].

За версією Світової ради компаній зі сталого розвитку, соціальна відповідальність бізнесу – це довгострокове зобов'язання компаній поводитися етично та сприяти економічному розвитку, водночас покращуючи якість життя працівників та їхніх родин, громади та суспільства загалом. За визначенням Організації економічної співпраці та розвитку (OECD), сталий розвиток передбачає збалансованість економічних, соціальних та екологічних цілей суспільства, інтеграцію їх у взаємовигідні політики та методи [15]. З погляду відомого економіста М. Фрідмена, соціальна відповідальність підприємства полягає у зростанні і максимізації прибутку [17, с. 124]. За іншим визначенням, соціальна відповідальність підприємства – це спосіб управління бізнес-процесами з метою забезпечення позитивного впливу на суспільство.

Організація “Бізнес за соціальну відповідальність” визначає корпоративну соціальну відповідальність (далі – КСВ) як “таке ведення бізнесу, що задовольняє чи перевищує етичні, юридичні, комерційні та публічні очікування, які суспільство пов'язує з бізне-

сом”. Це визначення дещо ширше, оскільки охоплює прийняття ділових рішень, які б відображали “етичні цінності, юридичні вимоги, а також повагу до людей, громад та довкілля” [8, с. 86]. Тож можна зазначити, що корпоративна соціальна відповідальність – це вільний вибір на користь зобов'язання підвищувати добробут громади через відповідні підходи до ведення бізнесу, а також надання корпоративних ресурсів [3].

За соціальну відповідальність М. Мескон наводить такі аргументи:

- сприятливі довгострокові перспективи, оскільки навіть значні соціальні інвестиції в майбутньому здатні стимулювати зростання прибутку, що пов'язано з привабливим іміджем підприємства в очах споживачів, постачальників та місцевої влади;
- наявність ресурсів для надання допомоги у вирішенні соціальних проблем;
- моральний обов'язок поводитися соціально відповідально, оскільки підприємство є членом суспільства, а тому в основі його поведінки на ринку повинні лежати моральні норми.

Проте існують аргументи проти соціальної відповідальності, до яких М. Мескон включив:

- порушення правила максимізації прибутку;
- зниження цінової конкурентоспроможності підприємства, оскільки кошти, що спрямовуються на соціальні потреби, збільшують суму витрат підприємства, а отже, з метою збереження прибутку призводять до підвищення цін, як наслідок – поразка у конкурентній боротьбі;
- недостатній рівень звітності про соціальні дії;
- нестача вмінь вирішувати соціальні проблеми [10, с. 101–102].

Російський науковець О. Корчагін визначає, що соціальна відповідальність є ланцюгом добровільних, рівноправних та взаємовигідних відносин між державою, суспільством, профспілками та підприємцями, які беруть участь у системі соціального партнерства та забезпечують покращення рівня життя населення (наголошується на взаємодії усіх рівнів) [7, с. 15].

Держава повинна забезпечити участь усіх зацікавлених сторін, що мають стосунок до діяльності компаній, у розвитку концепції КСВ на українському ґрунті. Важливим є всебічне організаційне, правове, економічне й інформаційне сприяння реалізації приватних соціальних програм КСВ, що виходять за межі чинного законодавства [3].

Основними передумовами розвитку соціальної відповідальності є такі:

- глобалізація і пов'язане з нею загострення конкуренції;

- зростаючі розміри і вплив компаній;
- конкуренція компаній за персонал;
- зростаюча роль нематеріальних активів (наприклад, репутації, іміджу, брендів).

Разом з тим, існують і обмежувальні фактори розвитку соціальної відповідальності (зокрема, в Україні) [16]:

- відсутність незалежної громадської експертизи соціальних і культурних проєктів та програм;
- існуючі законодавчі обмеження розмірів і способів можливої допомоги нужденним;
- велика кількість прохань при обмеженості ресурсів для благодійності;
- відсутність системи соціально відповідального бізнесу;
- відсутність системи інформування суспільства про соціальні і благодійні проєкти, про інвесторів соціальних програм та системи оцінювання суспільством результатів соціальних програм бізнесу;
- небажання деяких керівників бізнесу діяти за принципами соціальної відповідальності і брати участь у формуванні позитивного іміджу бізнесу.

Соціальна відповідальність бізнесу в широкому значенні є універсальною формою взаємозв'язку суб'єктів господарювання із суспільством, державою, її окремими органами, а також формою їх спроможності оцінити наслідки своєї діяльності для суспільного розвитку.

Принципами державного регулювання розвитку КСВ українських компаній можуть стати:

1. Відповідальність держави перед економічно активним і працездатним населенням за підвищення рівня і якості життя, за економічний і соціальний розвиток країни.
2. Неприпустимість зниження рівня соціальних прав і гарантій у галузі політики доходів і заробітної плати, безпеки праці, природоохоронної діяльності, захисту від дії соціальних ризиків.
3. Контроль над дотриманням якості товарів, робіт і послуг компаній, веденням компаніями сумлінної ділової практики.
4. Участь зацікавлених сторін у прийнятті рішень, що зачіпають їхні інтереси, пріоритет норм міжнародного й національного права над поточними інтересами компаній та органів влади.
5. Організаційне, правове, економічне й інформаційне сприяння реалізації приватних соціальних програм, що виходять за межі чинного законодавства, ініціювання напрямів розвитку КСВ.

Вирішення проблем соціальної відповідальності покликане запобігти можливим та назріваючим суперечностям у взаємовідносинах бізнесу і суспільства, бізнесу та влади. А це, у свою чергу, приводить до поліпшення лояльності суспільства до влади, до

бізнесу, зменшення ролі державного регулювання, загального покращення стану суспільства та зростання економічного розвитку країни.

Позитивними наслідками соціальної відповідальності на державному рівні є такі:

- вирішення суспільних соціальних проблем: позитивні тенденції в питаннях безробіття, екології, освіти, медицини, спорту, захисту дітей та молоді тощо;
- покращення соціально-економічних показників, збільшення рейтингу в міжнародних звітах конкурентоспроможності країн;
- зменшення витрат державних коштів на соціальні заходи та отримання можливості їх спрямування в інші пріоритетні напрями;
- розвиток соціального підприємництва, що усвідомлює відповідальність за інших членів суспільства, зміна характеру відносин держави та суб'єктів господарювання;
- зменшення рівня “тіньової економіки”;
- збільшення довіри населення до державних органів влади як гарантів захисту його інтересів; збільшення упевненості у майбутньому;
- збільшення інноваційності економіки країни, якісного рівня товарів та послуг, як наслідок – можливості залучення інвестиційних коштів;
- підвищення “якості життя” суспільства [5, с. 413].

Соціальна відповідальність бізнесу як для держави, так як і для суспільства є підґрунтям для вирішення частини ключових соціальних проблем, у тому числі – основою для зростання обсягів інвестицій у суспільні сфери, зменшення відпливу “інтелектуального ресурсу”, поліпшення іміджу держави на міжнародній арені як такої, де дотримуються норм і стандартів світової спільноти, де дбають про свій народ, де існує стабільність та умови для здійснення інвестицій. Відповідно, активізація взаємодії між державою, суспільством та сферою бізнесу лише посилить вплив зазначених чинників [2, с. 149–150].

Перехід до ринкових відносин, реформування системи влади в Україні призвели до ситуації, коли на місцевому рівні існують і, на жаль, реально протистоять один одному дві сили: підприємці та решта населення. У суспільстві виділився прошарок відносно заможних людей і позначилося певне протистояння між цим прошарком і основною масою населення. Обидві сторони поведуть себе не зовсім коректно, що спричиняє соціальну напруженість у суспільстві. Підприємці часто практикують приховування прибутків від оподаткування, намагаються діяти “в тіні”, необґрунтовано завищують ціни на

продукцію і послуги, затримують заробітну плату найманим робітникам тощо. Це, відповідно, викликає негативну зворотну реакцію населення.

У межах цієї проблеми неадекватною є позиція органів місцевого самоврядування. З одного боку, бізнесмени – також виборці, причому саме від них багато в чому залежить нормальна життєдіяльність суспільства. З іншого боку, через деструктивну діяльність значної частини підприємців наявних податкових відрахувань не вистачає для нормальної роботи місцевої влади щодо підтримання інфраструктури населеного пункту і необхідних соціальних виплат.

На сьогодні близько 70% об'єктів соціальної інфраструктури передані на баланси міських, сільських і селищних рад. Проте в результаті застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування позбавлені можливості самостійно вирішувати власні проблеми: одні – через залежність від дотацій, інші – через те, що зайві кошти вилучаються. Органи місцевого самоврядування в Україні не спроможні забезпечити належне фінансування соціальної сфери та її працівників: учителів, лікарів, працівників культури; сприяти виплаті пристойної пенсії ветеранам; допомоги безробітним тощо.

Так, основним джерелом надходження коштів до місцевого бюджету є різні податки і збори. Частина інших надходжень, наприклад, від приватизації або оренди комунального майна, вкрай незначна. На сьогодні суб'єкти місцевого самоврядування в Україні дуже часто не мають у своїй комунальній власності високорентабельних комерційних підприємств. При цьому наявних бюджетних коштів катастрофічно не вистачає навіть для забезпечення поточної життєдіяльності населених пунктів, не говорячи вже про стабільний розвиток. Це означає, що певні верстви населення перебувають поза межами справедливого розподілу і про реальне соціальне партнерство практично говорити не доводиться.

При цьому, якщо припустити, що на певному підприємстві конкретного населеного пункту проблеми соціального партнерства успішно вирішуються, то подібна ситуація не означатиме автоматично добробуту всього населення цього населеного пункту. Проблему можна вирішити, тільки піднявшись над масштабами конкретного підприємства, оцінюючи соціальне партнерство з позицій міста, села, селища, тобто суб'єктів місцевого самоврядування [12].

Метою проведення конкурсів соціальних проектів на адміністративній території розташування підприємств, націлених на підтримку ініціатив місцевих громад у вирішенні

ні актуальних проблем територій, підвищення ефективності благодійної допомоги, що здійснюють компанії, є збір достовірних даних щодо обсягів коштів, які виділяють компанії з благодійною метою, аналіз виявлення кращих прикладів корпоративної благодійності та соціальних інвестицій, привертання до них уваги суспільства тощо.

У таких умовах саме органи місцевої влади мають відіграти ключову роль у налагодженні стабільного та ефективного зв'язку між бізнесом і громадою у вирішенні соціальних проблем останньої на засадах добровільності та взаємовигоди.

Обмеженість застосування принципів СББ на вітчизняних підприємствах пов'язана з такими причинами:

- відсутність національного законодавства щодо організації, регулювання та контролю СББ; недосконалість соціальних стандартів та нормативів, що діють в Україні, їх невідповідність європейським стандартам розвинутих держав;
- відсутність достатньої кількості фінансових ресурсів; невідповідність попиту щодо благодійності наявним ресурсам для реальної допомоги окремим категоріям населення;
- достатньо високий рівень контролю з боку контролюючих органів влади;
- дефіцит урядових і неурядових організацій, що підтримують СББ;
- відсутність необхідної інформації стосовно соціальних проблем;
- нестабільність політичної та економічної ситуації в країні;
- відсутність повного розуміння компаніями сутності СББ (не тільки як спонсорства та благодійності, а як стратегії, що охоплює всю компанію і визначає те, як вона діє, інвестує кошти і будує відносини з партнерами);
- відсутність або небажання сприйняття окремими керівниками і підприємцями бізнес-структур принципів соціальної відповідальності, пасивність та байдужість щодо участі у формуванні позитивного соціального іміджу бізнесу;
- відсутність дієвої системи морального та матеріального заохочення соціальної відповідальності суб'єктів бізнес-структур, розвинутого почуття відповідальності перед людьми і соціумом за її результати, поваги до законів держави і прав людей, турботи про навколишнє середовище, розвитку почуття національної гідності, патріотизму.

На сучасному етапі для становлення ідеї СББ в Україні, насамперед, необхідно:

- зміна суспільної свідомості щодо розуміння змісту, значущості СББ для розвитку соціально орієнтованої держави, а серед самих підприємців – стратегічного

- значення соціально відповідальної позиції для зміцнення конкурентоспроможності компаній на ринку та довгострокового сталого розвитку;
- формування законодавчої бази, яка забезпечить зацікавленість бізнесу у впровадженні соціальних програм, а також нормативно-правових актів, які стимулюють розвиток СББ;
 - створення партнерської мережі, в рамках якої учасники отримують широкі можливості для просування корпоративної репутації на регіональному та макроекономічному рівнях;
 - упровадження методологічних основ надання допомоги у плануванні та реалізації конкретних соціальних проектів та програм, реалізації корпоративних систем соціальної відповідальності;
 - сприяння роботі всіх зацікавлених сторін щодо впровадження довгострокових спільних соціальних проектів та програм;
 - створення банку даних соціальних та екологічних ініціатив, у реалізації яких могли б узяти участь державні органи влади, громадські організації та підприємницькі структури;
 - на рівні підприємств: упровадження політики відповідального ставлення організації до своїх найманих працівників; підтримка та розвиток позиції активного громадянства; навчання персоналу соціальної відповідальності на рівні з іншими бізнес-цільми; здійснення діалогу з групами впливу як інструмент отримання інформації щодо оптимізації соціальних програм та мінімізації ризиків підприємства; створення спеціалізованих підрозділів (для великих за розміром та масштабом діяльності підприємств), до компетенції яких належав би напрям діяльності з управління соціальною відповідальністю.

Краще та ширше впровадження СББ українськими компаніями може допомогти створити нові ринки в Україні та за її межами, вирішити соціальні та екологічні проблеми, покращити доступ компаній з українським капіталом до міжнародних ринків, підвищити капіталізацію українських компаній та забезпечити сталий розвиток країни в цілому [4].

У ЄС питання щодо впровадження принципів КСВ уже давно набуло міждержавного значення. Його правову основу нині становлять Декларація прав людини (1948 р.), Пакт ООН про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), 185 конвенцій та понад 200 рекомендацій МОП, Європейська соціальна хартія (1966 р.), конституції та інші законодавчі акти країн.

Визначальною ініціативою сучасного громадянського суспільства є Глобальний

договір ООН, започаткований у 2000 р., у якому проголошено основні принципи соціально відповідальної поведінки підприємництва. В Україні рух за приєднання до Глобального договору набув організаційно-правового оформлення за підтримки Програми розвитку ООН у 2006 р., коли керівники 56 компаній та неурядових організацій, серед яких була і Федерація профспілок України, підписали угоду про приєднання і взяли на себе зобов'язання дотримуватися його положень та публічно звітувати про результати своєї соціальної діяльності.

Масштаби соціальної активності можуть істотно зрости, якщо держава буде її заохочувати та стимулювати шляхом формування сприятливого соціально безпечного середовища для діяльності підприємців. Причому це середовище утворюється не самою державою, а через посередництво інститутів громадянського суспільства, наприклад, бізнес-асоціацій, ЗМІ, громадських благодійних організацій, наукових установ тощо.

Слід відзначити, що стимулювання – це комплекс заходів матеріального та нематеріального характеру, спрямованих на формування мотивів суб'єктів для досягнення цілей (у нашому випадку підприємців – на соціальні інвестиції). Стимулами можуть бути: державні премії, державні нагороди, правові та економічні пільги, заохочення, винагороди, гранти, вищі посади. Різні країни по-різному підходять до стимулювання КСВ.

У світі існує декілька моделей КСВ, кожна з яких відтворює суспільно-економічний уклад тієї чи іншої країни. Для формування оптимальної моделі КСВ в українських умовах цікаво буде розглянути особливості та специфіку КСВ інших країн із багатими історичними соціально-трудовими традиціями.

Для американської моделі характерно те, що через природу американського підприємництва, яке ґрунтується на максимальній свободі суб'єктів господарювання, багато сфер суспільства залишається до сьогодні самоврегульованими. Так, трудові відносини “працівник – роботодавець” є предметом двостороннього договору. Право американців на охорону здоров'я переважно є саме правом вибору громадянами користуватися чи ні медичним закладом, звідси і добровільне медичне страхування. Державне регулювання у цих сферах торкається лише базисних невід'ємних прав членів суспільства. Відповідно, усі ініціативи у сфері КСВ є для корпорацій добровільними за природою. Соціально активна поведінка корпорацій заохочується відповідними податковими пільгами та заліками, що закріплено на федеральному законодавчому рівні. Від податків на прибуток звільняються тільки ті компанії, які роблять пожертвування за одним із

трьох напрямів: культура, наука та охорона здоров'я, причому пільги отримуються тільки після того, як відповідне міністерство внесе їх до переліку компаній, які звільнені від податку. Для США характерним є мінімальне втручання держави у приватний сектор, але, незважаючи на це, відомі традиції систематичної участі бізнесу та держави у фінансуванні різних некомерційних проектів [3].

На відміну від США, європейські корпорації більш схильні до обмеження своєї відповідальності перед суспільством. Європейська модель (континентальна) КСВ не є відкритою лінією поведінки компанії і, як правило, регулюється нормами, стандартами та законами відповідних держав, тому що більшість соціальних проблем зараховуються європейськими компаніями до сфери етичної відповідальності. Європейці взагалі не дуже довіряють приватному сектору, саме цим пояснюється більш високий рівень уваги до бізнесу з боку громадськості, наприклад, щодо питань атомної енергетики, випробувань препаратів на тваринах, генної інженерії тощо. Благодійність у Європі не така популярна, як у США, та пояснюється високим загальним рівнем податкового тягара, що суттєво перевищує американський. Як наслідок, європейські компанії беруть участь у філантропічних акціях виключно через юридично закріплені механізми. У багатьох країнах Європи законодавчо закріплені обов'язкове медичне страхування та охорона здоров'я працівників, пенсійне регулювання та ряд інших соціально значущих питань.

Британська модель КСВ поєднує в собі елементи американської та континентальної моделей. Принциповим її моментом є яскраво виражена ініціативність самого бізнесу в утворенні проектів у сфері КСВ, що за своєю суттю повністю відповідає принципу добровільності. Загальною рисою цієї моделі є, перш за все, активна підтримка бізнесу з боку держави та добре розроблена система заходів соціального забезпечення та охорони здоров'я. Участь влади у розвитку КСВ виявляється в налагодженні партнерства із власниками підприємств у секторі освіти, які беруть участь у фінансуванні проектів, наданні податкових пільг, просуванні ініціатив щодо відповідності національних стандартів до міжнародних. Про важливість КСВ у державі свідчить той факт, що в уряді створено посаду міністра з КСВ. У цілому процес розвитку британської моделі КСВ має поступовий характер. Найважливішою подією стало скликання найбільшої асоціації для ініціатив у сфері КСВ – “Бізнес у громадськості”, яка стимулювала створення державно-приватних партнерств, завдяки чому влада разом із приватними підприємствами займалася вирішенням найгостріших соціальних проблем. Активну роль відіграє

британська влада у політиці підтримки компаній, які висвітлюють свою діяльність у соціальній, природоохоронній сферах та взаємовідносинах із персоналом, ряд законодавчих актів встановлює пільговий режим оподаткування для компаній, що дотримуються напрямів соціально відповідального бізнесу та позицій ділової етики, особливо у питаннях ефективного використання енергії, вторинної переробки відходів виробництва тощо [8].

У більшості країн світу соціальна звітність – лише один із широкого спектра методів, за допомогою яких держава мотивує бізнес турбуватися про розвиток суспільства. Також ефективним є метод матеріального заохочення компаній, які інвестують проекти соціального значення, у вигляді податкових відрахувань, податкових канікул, вільних економічних зон, венчурних фондів або підтримки міжсекторного партнерства бізнесу у вигляді тренінгів, грантів, обміну фахівцями, освіти журналістів. Головне, що держава створює середовище, яке сприяє стимулюванню та винагороді компаній за добру соціальну поведінку (соціальний “знак якості”, премії за розвиток КСВ).

Сьогодні КСВ в Україні перебуває у стадії розвитку, тому міжнародний досвід слід широко вивчати та впроваджувати з урахуванням національної специфіки. За джерелами регулювання, практикою український варіант КСВ є сумішшю британської моделі (добровільне ініціювання) та континентальної схеми (бажання підприємств отримати від держави чіткі законодавчі рамки КСВ). В Україні КСВ продовжує орієнтуватися на ближче коло стейкхолдерів: держава, власники та персонал. Більш широке коло зацікавлених сторін – місцева громада, постачальники та інші – поки що так і не є системною ознакою. Сьогодні КСВ в Україні – це добровільний внесок приватного сектора у громадський розвиток через благодійність та механізм соціальних інвестицій. У сфері соціальних інвестицій в Україні помітні проблеми, пов'язані з інституціональною недосконалістю: держава формує недостатньо ефективні правові та соціальні інститути, а бізнес-структури вимушені нейтралізувати “помилки” держави, здійснюючи, в окремих випадках, суттєві соціальні інвестиції і тим самим підмінюючи державу в соціальній сфері. Зважаючи на слабкість вітчизняного бізнесу, який не встиг зайняти свою нішу серед зарубіжних країн, подібна лінія розвитку погіршує конкурентоспроможність країни на зовнішніх ринках. З іншого боку, інституціональна недосконалість виявляється ще і в тому, що бізнес, у свою чергу, не завжди чітко виконує встановлені законом соціальні та податкові зобов'язання. Серед фактичних стимулів розвитку соціальної відповідальності бізнесу в Україні перше місце посідає

необхідність налагодження відносин із владою, від якої залежить значною мірою майбутнє бізнесу.

Одним із заходів, що зміг би істотно вплинути на кількісні параметри КСВ в Україні, є розробка та прийняття чіткої законодавчої бази, яка створювала б правові рамки соціально відповідальної поведінки та була націленою на його оптимізацію [13, с. 24–27].

Бізнесмени хочуть мати не стільки досконалу законодавчу базу, скільки більш сприятливе ставлення влади до їх спонсорської діяльності. Публічне заохочення добровільної політики та такий самий відкритий осуд і заборона примусових заходів не просто зроблять публічну політику у соціальній сфері стимулом до реалізації потенціалу корпорацій, а й сприятимуть розвитку конструктивного співробітництва суспільства, бізнесу та влади.

Слід підкреслити, що основним принципом політики державної влади щодо взаємодії з компаніями має бути відкритий діалог та всезагальна поінформованість, яка використовується у вирішенні виробничих та соціальних питань. Поінформованість державних органів щодо роботи підприємств, технологій, які використовуються, планів розвитку проектів та інфраструктурної підтримки вкрай важлива, оскільки дає змогу досягти стійкої та прогнозованої роботи з отримання рішень, узгоджень та експертиз, необхідних для здійснення ліцензійної діяльності; знижує можливе негативне ставлення місцевої громади до бізнес-проектів; створює адекватне уявлення про комерційні ризики та ускладнення в роботі компаній тощо.

Із міжнародного досвіду очевидно, що соціальна активність національного бізнесу може істотно зрости, якщо держава буде заохочувати цю активність, зокрема, шляхом проведення адекватної податкової політики. Використовуючи міжнародний досвід, доцільно було б створювати спеціальні благодійні фонди, постійний капітал яких формувалася б із неоподаткованих спонсорських внесків. Вивільнені від податків прибутки з цього капіталу могли б використовуватися для фінансування комплексних тривалих програм, які розраховані на системну підтримку вирішення найважливіших соціально-культурних проблем, включаючи проблему соціальної надмірної нерівності; із використанням системи оподаткування для заохочування етичних методів ведення бізнесу та встановлення мінімального розміру оплати праці або максимальну тривалість робочого часу.

Держава має підтримувати соціальні ініціативи бізнесу матеріально та морально. Від ефективності відносин держави та бізнесу залежить рівень відповідності корпоративних соціальних інвестицій як запитам

самого бізнесу, так і інтересам розвитку країни. Держава має демонструвати прозорість у проголошенні пріоритетних напрямів, до яких бізнес може приєднатися, або не маючи можливості виявити ініціативу, орієнтуючись на національні пріоритети, розділяти з бізнесом ризики, які виникають у зв'язку з новими ініціативами. Українська асоціація якості у 2005 р. розробила комплексну програму оцінювання й визнання рівнів досконалості підприємств та організацій країни. Участь у такому проекті дає змогу порівнювати між собою будь-які компанії, осмислювати та приймати європейські цінності, а також філософію та культуру ведення бізнесу, орієнтуватися на встановлення вищих стандартів (SA 8000 соціальна відповідальність), здобувати визнання в розвинутих країнах. Усе це підвищує ефективність бізнесу за рахунок зменшення витрат [9].

VI. Висновки

Таким чином, перевагами впровадження соціальної відповідальності для держави буде: можливість встановлення партнерських відносин між бізнесом, владою і громадянськістю; вирішення частини ключових соціальних проблем; збереження і використання "інтелектуального ресурсу" на потреби країни і регіону; можливість залучення інвестицій у певні суспільні сфери; розвиток соціальної і творчої активності населення; відповідність нормам і стандартам світової економічної спільноти як фактор посилення іміджу держави; збільшення матеріальної бази, що оподатковується податком, та сплата податків.

Що стосується переваг для суспільства, то вони будуть такими: удосконалення та розвиток соціальної захищеності населення; можливість залучення інвестицій у певні суспільні сфери; можливість підтримки громадських ініціатив, інноваційних проектів; розвиток соціальної і творчої активності населення; створення соціальних ресурсів виробничої діяльності; збільшення матеріальної бази, що оподатковується податком, та сплата податків.

І звісно ж, існує низка переваг власне для бізнесу, а саме: забезпечення соціальної репутації організації, поліпшення іміджу; зростання довіри населення до діяльності компанії, її товарів та послуг; зростання професіоналізму кадрового потенціалу на підприємстві; забезпечення лояльності персоналу компанії; можливість формування безпечного середовища діяльності та розвитку компанії завдяки власній корпоративній політиці; зростання вартості нематеріальних активів; скорочення оперативних витрат; відповідність нормам і стандартам світової економічної спільноти.

Список використаної літератури

1. Белявська К.С. Соціальна відповідальність бізнесу: еволюція поглядів на про-

- блему / К.С. Белявська // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 228–234.
2. Божкова В.В. Соціально-відповідальний бізнес як один із напрямків поліпшення іміджу вітчизняних суб'єктів господарювання / В.В. Божкова, Л.Ю. Сагер // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 145–153.
 3. Волосковець Н.Ю. Корпоративна соціальна відповідальність підприємств як основа інноваційного розвитку сучасної економіки [Електронний ресурс] / Н.Ю. Волосковець // Наукові праці КНТУ. Сер.: Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/npkntu_e/2010_17/stat_17/20.pdf.
 4. Ворона О.В. Практика реалізації соціальної відповідальності бізнесу в Європі та в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Ворона. – 2010. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/10_NPE_2010/Economics/62028.doc.htm.
 5. Ворона О.В. Соціальна відповідальність як сучасна концепція бізнесу / О.В. Ворона // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2010. – № 29. – С. 410–417.
 6. Мамонова В.В. Державно-приватні партнерства в соціально-економічному розвитку територій: солідарна відповідальність / В.В. Мамонова // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу: матер. III міжнар. наук.-прак. конф., 25 листопада 2011 р. / за заг. ред. О.Ю. Амосова. – Х. : С. А. М., 2011. – С. 208–211.
 7. Корчагин А.В. Корпоративные социальные программы российских предприятий как форма социальной ответственности бизнеса: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 “Экономика и управление народным хозяйством (экономика труда)” / А.В. Корчагин. – М., 2008. – 30 с.
 8. Котлер Ф. Корпоративна соціальна відповідальність / Ф. Котлер, Н. Лі // Як зробити якомога більше добра для вашої компанії та суспільства / пер. з англ. С. Яринич. – К. : Стандарт, 2005. – 302 с.
 9. Мельник С.В. Шляхи стимулювання соціальної відповідальності вітчизняного бізнесу [Електронний ресурс] / С.В. Мельник, Т.А. Тресвятська, Л.В. Будьонні. – Режим доступу: www.lir.lg.ua/shlahi.doc.
 10. Мескон М. Основы менеджмента: пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : ДЕЛО, 1997. – 493 с.
 11. Амосов О.Ю. Модернізація як основа забезпечення соціальної відповідальності в Україні / О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу: матер. III міжнар. наук.-прак. конф., 25 листопада 2011 р. / за заг. ред. О.Ю. Амосова. – Х. : С. А. М., 2011. – С. 60–63.
 12. Напрями підвищення соціальної відповідальності бізнесу на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/November/13.htm>.
 13. Перегудов С.П. Корпоративное гражданство как современная форма социальной инженерии / С.П. Перегудов // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 6. – С. 22–32.
 14. Дегтяр А.О. Сучасна практика соціального підприємництва / А.О. Дегтяр, О.І. Крюков // Державне регулювання соціального підприємництва та соціально-відповідального бізнесу: матер. III міжнар. наук.-прак. конф., 25 листопада 2011 р. / за заг. ред. О.Ю. Амосова. – Х. : С. А. М., 2011. – С. 15–17.
 15. Ткачов Д.С. Теоретичні засади формування соціально відповідального бізнесу [Електронний ресурс] / Д.С. Ткачов // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1 (28). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_1/doc/3/18.pdf.
 16. Фурса М.В. Фактори формування соціальної відповідальності бізнесу [Електронний ресурс] / М.В. Фурса, П.С. Яницький. – Режим доступу: http://www.corporatecitizen.org.ua/pub_1.htm.
 17. Friedman M. The Social Responsibility of Business is to increase its Profit / M. Friedman // New York Times Magazine. – September the 13th, 1970. – P. 122–126.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2012.

Мерзляк А.В., Скрыбина Д.С. Государственное регулирование корпоративной социальной ответственности

В статье обосновано государственное регулирование социальной ответственности в Украине, выявлены способы привлечения компаний к такой ответственности, рассмотрен опыт других стран в этой сфере и определены преимущества внедрения социальной ответственности для государства и общества.

Ключевые слова: государственное регулирование, корпоративная социальная ответственность, бизнес, зарубежный опыт, общество, органы местного самоуправления.

Merzhliak A., Skriabina D. Government regulation of corporate social responsibility in Ukraine

The state regulation of social responsibility in Ukraine is ground in the article, the ways of companies' attraction to this responsibility are determined, the foreign experience in this area is considered and the benefits for the government and society from social responsibility implementation are identified.

Key words: *government regulation, corporate social responsibility, business, foreign experience, society, local government bodies.*

УДК 351.84

Р.В. Овчаренкокандидат наук з державного управління
Донецький державний університет управління**ДОСЛІДЖЕННЯ ДОМІНУЮЧОЇ РОЛІ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА
ВСТАНОВЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СПРАВЕДЛИВОСТІ**

У статті деталізовано функції держави в контексті процесу забезпечення соціальної справедливості. Аргументовано положення про те, що природа держави як підсистеми забезпечення стійкості суспільства, що базується на монопольній реалізації функції застосування сили, визначає вторинну роль цього соціального інституту в процесі встановлення соціальної справедливості.

Ключові слова: соціальна справедливість, держава, стійкість, система, соціальний інститут.

I. Вступ

Об'єктивність причин соціальної нерівності доведена в рамках різних напрямів наукового знання. Основою нерівності є природна диференціація – розбіжності між людьми, зумовлені їх фізіологічними, психічними й інтелектуальними особливостями. Надалі нерівність набуває соціального підкріплення у вигляді соціальної організації, чим дає підставу для аналізу проблеми доступу й розподілу благ у суспільстві, або проблеми соціальної справедливості.

Функція забезпечення соціальної справедливості традиційно покладається на державу. Однак ефективність її здійснення в період домінування концепції ліберального розвитку заслуговує критичних оцінок. Як на рівні глобальної економіки, так і на рівні більшості економік розвинутих країн та країн, які розвиваються, рівень соціальної нерівності є істотним, що підтримує загальносвітову тенденцію поглиблення соціальної диференціації.

Відповідно до доповіді ООН, сьогодні у світі більше нерівності, ніж десять років тому. Незважаючи на швидке економічне зростання багатьох країн, дослідники констатують бідність у повсякденній реальності сотень мільйонів людей на земній кулі. Нерівність виявляється як усередині країн, так і в міжнародних відносинах. Чотири п'ятих світового внутрішнього продукту належить одному мільярду осіб, які живуть у розвинутих країнах, а інші 20% припадають на п'ять мільярдів із країн, що розвиваються [3]. Ця ситуація актуалізує проблему ефективності державного регулювання процесу забезпечення соціальної справедливості.

Так, установлення соціальної справедливості визначається як невід'ємна функція системи державного управління. Функції держави, у цілому, – це основні напрями її внутрішньої та зовнішньої діяльності, у яких

виражаються й конкретизуються її класова і загальнолюдська сутність, а також соціальне призначення. Залежно від того, у якій сфері громадського життя – внутрішній чи зовнішній – здійснюються ті чи інші функції держави, вирішенню яких завдань – внутрішньо- чи зовнішньополітичних – вони слугують, їх поділяють на внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції держави – це, наприклад, економічна, екологічна, функція розвитку науки, культури й освіти. До зовнішніх функцій належать: оборона країни, забезпечення миру і підтримка світового порядку і т.ін. [1, с. 336–337].

Сучасним розвинутим державам властиві дві основні групи цілей:

- збереження нормальних взаємин між членами суспільства, що полягають у забезпеченні визначеного рівня безпеки життя і власності людей, тобто безпеки їх особистої, наукової, творчої і комерційної діяльності;
- реалізація та збереження загальних для членів суспільства матеріальних і духовних цілей і цінностей, таких як: свобода, мораль, справедливість, медицина, освіта, екологія.

Проте, незважаючи на наявність чітко визначених функцій, а також безлічі варіантів і сценаріїв реалізації державою функції соціальної справедливості, прогнаних в історичному часі, до сьогодні результат формування соціально справедливого суспільства все більше залежить не від об'єктивно заданих механізмів, а визначається культурними особливостями окремо взятих країн (Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія на основі скандинавської моделі соціально орієнтованої ринкової економіки). Останнім часом, при цьому, починає домінувати думка про те, що “благодійна” діяльність держави, властива цій моделі розвитку, вносить негативні моменти в прояв суспільної ділової активності, не ініціюючи її, поступово ніве-

лює стимули економічного зростання, стримує самореалізацію населення й обмежує індивідуальні стратегії успіху.

II. Постановка завдання

У сформованих умовах, таким чином, актуальним є вирішення проблеми: як домогтися встановлення соціальної справедливості, забезпечивши нівелювання експлуатації людини людиною. Аналіз цієї проблеми і пошук напрямку її вирішення є основною метою статті.

III. Результати

Існують дві базові моделі встановлення соціальної справедливості, найбільш стійкі в історичному розгляді: моделі капіталістичного і соціалістичного суспільства.

Відповідно до уявлень К. Маркса, генезис держави базується на поділі праці й усуненні приватної власності. Марксистська теорія висуває положення, що капіталістичний спосіб виробництва з певного етапу характеризується усупільненням праці і переходом від приватновласницького володіння засобами виробництва до суспільного володіння. Перехід зумовлений процесом поділу праці, що поглиблюється, і, відповідно, новим більш високим рівнем продуктивних сил.

Основною помилкою марксизму, доведеною історично, є нівелювання підприємницької ініціативи і стимулів до економічного розвитку шляхом формування неприродної системи володіння й управління власністю. У результаті усупільнення власності при соціалізмі було не реальним, а ілюзорним: функції розпорядження власністю і політичною владою здійснювалися партійно-державним апаратом, номенклатурою, що призвело не тільки до неефективного використання самої власності, а й до перекручування уявлень про соціальну справедливість.

У рамках концепції державного капіталізму генезис держави історично уявляється як інструмент забезпечення порядку шляхом придушення флуктуацій та охорони приватної власності, сформованої навіть шляхом присвоєння чужої праці. При цьому капіталізм як суспільно-економічна формація базується на приватній власності на засоби виробництва й експлуатації найманої праці капіталом.

У ліберальній концепції прямі функції держави позначені поняттям "інститути" [4], формування яких створює середовище для вільного саморегулювання ринкових відносин, що прагнуть до рівноваги попиту та пропозиції. Якщо ж подивитися більш детально, то інститути, які ефективно функціонують, є похідною не тільки від існуючих неформальних норм, правил поведінки і моралі в суспільстві, а й від функціонування держави як соціального інституту, що дає змогу об'єднати в рамках цього розгляду

державну та ліберальну моделі капіталістичного суспільства за способом обґрунтування механізму формування соціальної справедливості.

У капіталістичній системі державний апарат обслуговує інтереси переважно великого капіталу за допомогою інструментів протекціонізму, лобізму, корупційних взаємодій.

Обидві розглянуті моделі концептуально базуються на положенні про те, що суб'єктом встановлення соціальної справедливості є держава, і це положення є імперативом. У випадку із соціалізмом соціальна справедливість здійснюється шляхом усупільнення власності й усунення класових антагонізмів на цій основі; у випадку з капіталізмом соціальна справедливість виявляється в охороні приватної власності, свободі підприємництва, загальній юридичній рівності.

Насправді ж первинна роль держави як суб'єкта охорони приватної власності є дискусійною.

Мова йде про те, що відповідно до уявлень, які базуються на знаннях, отриманих уже в XX ст., на диференціацію суспільства і становлення соціально-класової структури істотний вплив справили чинники, пов'язані з іншим видом матеріального виробництва – з відтворенням самої людини, і насамперед, таким основним чинником відтворення, як заборона інцесту (кровозмішення), що не тільки сприяло зміцненню роду людини, а й багатопланово вплинуло на розвиток суспільних відносин [2, с. 26].

Французький етнолог і соціолог К. Леві-Стросс обґрунтував ідею, відповідно до якої, якщо її перекласти на матеріалістичну мову, виробництво людини (відтворення роду), а саме заборона інцесту, стало вихідним соціальним фактом у виділенні людини зі світу природи.

При такому підході картина історичного розвитку набуває фантастичного характеру: не виробництво засобів життя, а відтворення роду "людина" стає визначальним видом матеріального виробництва, більше того, свідоме дотримання заборони виявляється рушієм людського прогресу ще до того, як пояснено виникнення свідомості [2, с. 27].

У зв'язку з цим, коли мова йде про становлення держави, вихідна ознака якої – наявність особливих груп людей, котрі застосовують насильство стосовно інших членів спільноти, не можна виключати того, що саме ті родові органи, які виконували вкрай важливу загальну функцію – підтримували заборону інцесту як за допомогою насильницького припинення його порушень усередині роду, так і шляхом розвитку зв'язків з іноплеменниками з метою взаємообміну жінками, були незалежно від наявності чи відсутності приватної власності і класів найда-

внішими елементами нової, державної структури, що народжується [2, с. 28].

Таким чином, держава як система виникла з більш глибокої потреби збереження виду, а не охорони приватної власності і забезпечення фізичної безпеки, реалізованої на етапі диференціації суспільства як системи, який супроводжувався спеціалізацією праці.

Генезис держави свідчить про те, що її представники, чиновники, споконвічно не

були пов'язані із власністю на засоби виробництва, що визначається природою держави. Тому принципи соціальної справедливості, які, насамперед, визначаються стосунком до власності на засоби виробництва, повинні формулюватися поза державним контекстом, як це було у випадку із соціалізмом, і поза системою державного регулювання, – як у випадку з капіталізмом (рис.).

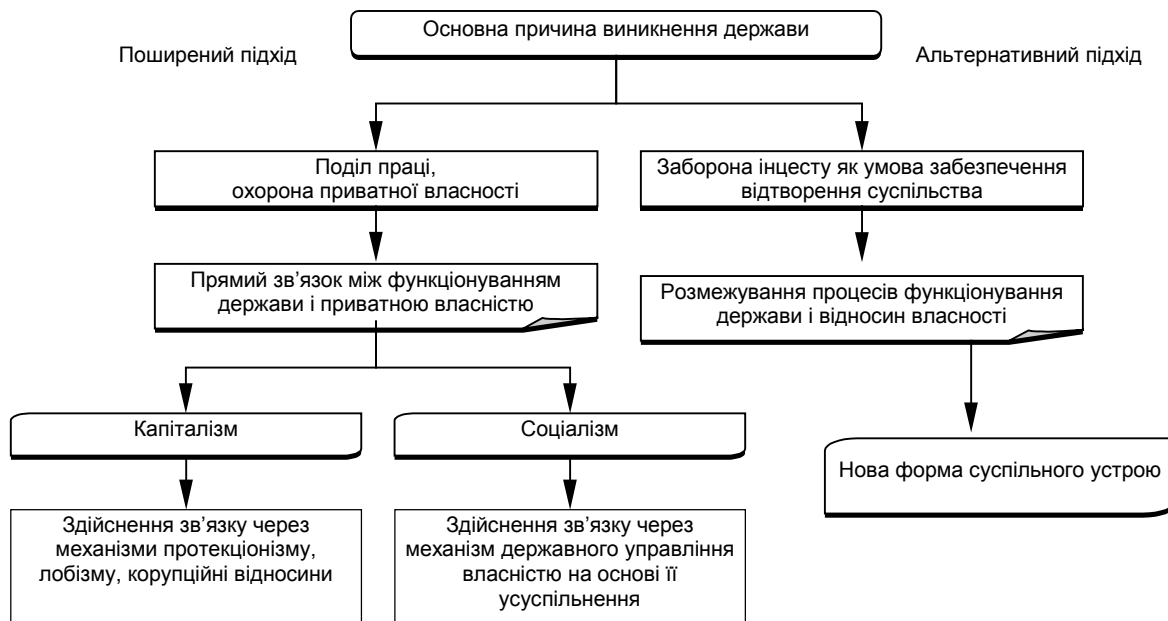


Рис. Альтернативні підходи до визначення генезису держави як передумова формування механізму забезпечення соціальної справедливості

Проте проблема не тільки не зникає, а залишається в більш гострому форматі, ніж до зміни уявлень про генезис держави і функції державного апарату. Основною сутністю держави, як і раніше, залишається реалізація суспільної влади. При всьому різноманітті поглядів на владу багато хто з представників різних напрямів розвитку суспільної думки характеризують її як авторитет, що має можливість змушення, підкорення своїй волі інших людей. Ф. Енгельс розглядав владу як відносини, двоєдиний зміст яких означає, з одного боку, нав'язування волі того, хто панує підвладному, з іншого – підпорядкування підвладного цій волі [1, с. 153].

IV. Висновки

Таким чином, природа держави як підсистеми забезпечення стійкості суспільства, що базується на монополюванні реалізації функції застосування сили, чи примусу, не дає змоги розглядати цей соціальний інститут як систему встановлення соціальної справедливості. Механізм забезпечення соціальної

справедливості потребує філософського обґрунтування та методологічної розробки з урахуванням історично доведеного обмеження – виключення домінуючої ролі держави як суб'єкта встановлення соціальної справедливості.

Список використаної літератури

1. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / [отв. ред. проф. М.Н. Марченко]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Зерцало-М, 2001. – Т. 1. – 528 с.
2. Бутенко А.П. Власть народа посредством самого народа: О социалистическом самоуправлении / А.П. Бутенко. – М. : Мысль, 1988. – 203 с.
3. E-news [Электронный ресурс] В мире растет неравенство. – Режим доступа: <http://e-news.com.ua/show/29742.html>.
4. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; [пер. с англ. А.Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера]. – М. : Начала, 1997. – 180 с.

Стаття надійшла до редакції 05.09.2012.

Овчаренко Р.В. Исследование доминирующей роли государства как субъекта установления социальной справедливости

В статье детализированы функции государства в контексте процесса обеспечения социальной справедливости. Аргументировано положение о том, что природа государства как подсистемы обеспечения устойчивости общества, базирующаяся на монопольной реализации функции применения силы, определяет вторичную роль данного социального института в процессе установления социальной справедливости.

Ключевые слова: социальная справедливость, государство, устойчивость, система, социальный институт.

Ovcharenko R. Investigation of dominating role of the state as a subject of social justice maintenance

In the article state functions in a context of process of social justice maintenance have been detailed. Position that a nature of the state as subsystem of the society stability maintenance, based on exclusive realization of function of force application, defines a secondary role of the given social institute in the course of social justice maintenance has been given reason.

Key words: social justice, the state, stability, system, social institute.

УДК 351.83(468)

Н.С. Сітніковакандидат наук з фізичного виховання та спорту
Класичний приватний університет**ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ОЛІМПІЙСЬКОГО КОМІТЕТУ ТА ЇХ РІЛЬ У РОЗВИТКУ ОЛІМПІЙСЬКОГО РУХУ В УКРАЇНІ**

У статті показано структуру роботи органів управління Національного олімпійського комітету України. Наведено дані щодо покращення ефективності та результативності роботи з питань фізичного виховання та олімпійського спорту. Описано та проаналізовано шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання і організаційні аспекти розвитку та підтримки державою Олімпійського руху в Україні.

Ключові слова: органи управління, підтримка держави, Національний олімпійський комітет, Закон України, нормативно-правова база, виконавчий комітет, державні програми.

І. Вступ

На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність усебічної підтримки сфери фізичної культури і спорту з боку держави. Такий стан речей унормований чинним законодавством.

У ст. 3 Закону України "Про фізичну культуру і спорт" відзначено, що держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики у цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивного спрямованості [5].

Реалізація зазначеної норми законодавства потребує цілеспрямованої злагодженої роботи державних інституцій, територіальних громад, виробничих структур, приватних організацій, громадських об'єднань та фахівців сфери. Насамперед, це стосується категорії фахівців, які мають статус державних службовців або працюють в організаціях, які фінансуються з державного або місцевих бюджетів.

Тільки за умови оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб'єктів управління стане реальним забезпечення для людей оптимальної рухової активності протягом усього життя, досягнення достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, впровадження традицій здорового способу життя, сприяння соціальному, біологічному та психічному благополуччю людини [11].

Ситуація у сфері фізичної культури та спорту залишається складною. Найгострі-

шою проблемою є низький рівень залучення населення (13%) до занять фізкультурно-оздоровчої спрямованості. За цим показником Україна суттєво поступається Фінляндії, Швеції, Великобританії, Чехії, Німеччині та деяким іншим країнам. Світовий досвід переконує, що оптимальна рухова активність упродовж усього життя кожної людини – найефективніший засіб профілактики захворювань та зміцнення здоров'я. За очікуваною тривалістю життя населення України посідає одне з останніх місць у Європі [3].

Проблемним є подальше забезпечення гідного представництва держави у світовому спортивному русі. Велике занепокоєння викликає результативність підготовки резерву для національних збірних команд України, особливо з олімпійських видів спорту [1].

Усе це має бути одним з першочергових національних пріоритетів розвитку суспільства. Проте вирішення цих завдань неможливе без удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази, наукового, матеріально-технічного та медичного забезпечення, без достатнього рівня фінансування сфери з боку державного та місцевих бюджетів, а також без злагодженої системи органів управління НОК, від яких залежить розвиток Олімпійського руху в Україні.

Вивченню цього питання останніми роками присвячено значну кількість досліджень, воно є предметом наукових пошуків вітчизняних і російських дослідників та фахівців фізичного виховання та спорту, зокрема: О. Андрющенко, С. Бубки, М. Булатової, Г. Мазурашу, С. Мальона, М. Олійник, В. Платонова та ін. Однак, незважаючи на широке коло досліджень і значну кількість наукової та зарубіжної літератури, проблеми пошуку нових підходів удосконалення органами управління НОК Олімпійського руху в Україні розроблено недостатньо [4; 7–10; 12].

Аналіз літературних джерел дав змогу установити лише окремі відомості щодо зазначеної проблеми, які обґрунтовують можливість покращення підходу держави до вирішення завдань, що стоять перед Олімпійським рухом в Україні на сучасному етапі. Не вивченою залишається проблема організації та підтримки Олімпійського руху, планування стратегічної діяльності щодо покращення послаблених позицій у нашій країні та на міжнародній арені. Актуальність і несумнівна значущість зазначеної проблеми стали передумовами цього дослідження.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити основні органи управління НОК та розкрити їх функції, показати їхню роль в удосконаленні Олімпійського руху в Україні.

III. Результати

Національний олімпійський комітет України (далі – НОК) є найважливішою державною структурою в міжнародній системі олімпійського спорту. НОК – це всеукраїнська неприбуткова громадська організація, яка має виключне право представляти нашу державу на Олімпійських іграх. НОК України було створено 22.12.1990 р. на I Генеральній асамблеї. У вересні 1993 р. НОК України був остаточно визнаний Міжнародним олімпійським комітетом.

Президентами НОК України в різні роки були В. Борзов (1990–1998 рр.), І. Федоренко (1998–2002 рр.), В. Янукович (2002–2005 рр.). Двадцять третього червня 2005 р. відбулась XVIII позачергова Генеральна асамблея НОК України, на якій шляхом таємного голосування був обраний новий президент НОК України – член Виконавчого комітету МОК та НОК України, уславлений легкоатлет, олімпійський чемпіон, Герой України Сергій Бубка [13].

Основні завдання НОК України – організація підготовки та участі спортсменів в Олімпійських іграх, розширення міжнародного співробітництва, популяризація масового спорту і здорового способу життя, фізичне і духовне збагачення людей. З цією метою НОК України співпрацює з державними, громадськими та іншими організаціями. На засадах незалежності та доброї волі Національний олімпійський комітет України об'єднує більше ніж 50 федерацій з видів спорту. Він також має 24 відділення в усіх областях та по одному відділенню в Автономній республіці Крим, містах Києві і Севастополі. Колективними членами НОК України є понад 80 організацій. НОК України має широкі зв'язки з НОК сусідніх країн та українськими спортивними осередками за кордоном. Комітети друзів НОК України були

створені і працюють сьогодні у США, Канаді, Австралії [12].

НОК України популяризує та розвиває фізичну культуру, спорт і Олімпійський рух, це першочергові пріоритети його діяльності [13].

Органами державного управління НОК України є Генеральна асамблея, Виконавчий комітет та президент.

Вищим органом управління НОК України є Генеральна асамблея. Вона складається з членів НОК України і проводить свої засідання не менше ніж один раз на рік. Генеральна асамблея вирішує такі питання, як: затвердження Статуту НОК України; визнання основних напрямів діяльності та розвитку НОК України; питання розвитку Олімпійського руху в країні; визначення складу НОК України; затвердження звітів президента та Виконавчого комітету; затвердження плану бюджету на рік тощо [6].

На сьогодні Генеральна асамблея розглядає дуже важливі питання розвитку Олімпійського руху в нашій країні, складає та підписує документи, що передбачають спільну діяльність між олімпійськими комітетами інших країн щодо співпраці в галузі підтримки спортсменів, які виступають на міжнародних змаганнях, організації двосторонніх змагань для набуття досвіду молодими спортсменами, формування фондів та здійснення маркетингу, обміну спортивними фахівцями та спеціалістами.

Проводиться робота з розвитку взаємовигідного співробітництва в галузі наукового та технічного сприяння спортивному руху, включаючи обмін інформацією щодо всіх видів спорту та Олімпійського руху.

Позачергова сесія Генеральної асамблеї скликається на вимогу президента або не менше ніж однієї третини членів НОК України. Місце проведення сесії Генеральної асамблеї визначає Виконком, а позачергової сесії – президент. При вирішенні питань, які стосуються Олімпійських ігор, до уваги беруться лише голоси членів Виконкому та представників національних спортивних федерацій (НСФ) з олімпійських видів спорту.

Генеральна асамблея може передавати певні повноваження Виконкому, крім тих, що належать до виключної компетенції Генеральної асамблеї.

Виконавчий комітет Національного олімпійського комітету України обирається за пропозицією президента строком на 4 роки з членів НОК України звітно-виборчою Генеральною асамблеєю, на якій визначається його кількісний склад (рис.).

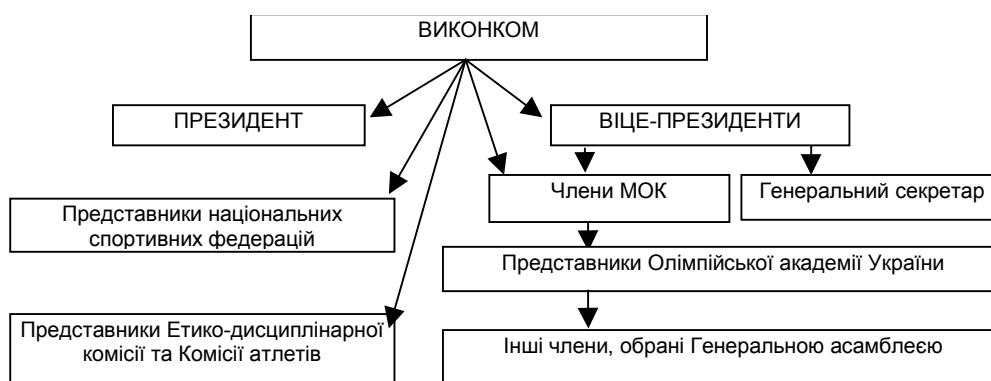


Рис. Структура Виконавчого комітету Національного олімпійського комітету України

На сьогодні Виконком Національного олімпійського комітету України приймає важливі постанови для покращення розвитку Олімпійського руху в Україні. Одна з них – щодо надання патронату НОК спортивні змагання різного рівня та спортивним заходам. В Україні за організаційною, матеріально-технічною та фінансовою підтримкою НОК будуть проводитись змагання та турніри з олімпійських видів спорту на призи або пам'яті видатних спортсменів, тренерів, фахівців сфери фізичної культури та спорту, проекти з пропаганди спорту та Олімпійського руху. Відзначимо, що відповідні заходи будуть відбуватися в усіх регіонах України, а це сприяє подальшому розвитку спорту і популяризує олімпійські ідеї в нашій країні.

Під керівництвом президента були розроблені та прозвітовані “Програми розвитку олімпійського руху на 2011–2014 роки”. На основі позитивного досвіду минулих років у нових програмах проводиться політика щодо максимальної підтримки суб'єктів Олімпійського руху – атлетів, тренерів, федерацій з олімпійських видів спорту, регіональних та обласних відділень НОК. Більше того, незважаючи на різноманітні труднощі, щороку за підтримки Президента наявна позитивна динаміка збільшення фінансової підтримки від Олімпійського комітету для придбання медичного, наукового та антидопінгового обладнання для потреб національних збірних команд. На 2012 р. ця сума становила понад 14 млн грн.

Серед інноваційних програм НОК є програма шефства над дитячими будинками, запровадження Всеукраїнського спортивно-масового заходу серед дітей “Олімпійське лечення”, проекти “Олімпійська книга” та “Олімпійський куточок” – усі вони покликані

на основі олімпійських ідеалів та цінностей виховати здорову і сильну націю.

Для сприяння розвитку та зміцненню Олімпійського руху в нашій країні, духовного взаємозбагачення людей, поширення обміну цінностями національної культури під знаком ідей і принципів олімпізму було створено Олімпійську Академію України, представники якої входять до Виконавчого комітету Національного олімпійського комітету України (див. рис.) [13].

Серед основних завдань Олімпійської академії України на найближче майбутнє – посилення ролі регіональних відділень, покращення ефективності та результативності їх роботи, реалізація проекту “Олімпійська надія-2022”. Усе це відкриває нові можливості і має бути додатковим поштовхом для проведення широкомасштабної соціальної кампанії за здоровий спосіб життя й організації різноманітних олімпійських заходів у всіх регіонах України. Започаткування цих всеукраїнських акцій – черговий крок у послідовній політиці Національного олімпійського комітету, спрямованій на виховання здорової нації. Навчання та заняття фізичною культурою і спортом роблять людину сильнішою та стійкішою до життєвих труднощів. Усе це допоможе молодим спортсменам досягти найкращих результатів у спорті, а дітям України – розвиватися як фізично, так і інтелектуально, й стати достойними громадянами нашої держави.

Але в Україні, незважаючи на підтримку Олімпійського руху владою, урядом, є і свої недоліки, які мають хронічний характер, і це показали виступи наших спортсменів на літніх Олімпійських іграх 2012 р. у Лондоні (табл.).

Таблиця

Медальний залік Лондонської олімпіади

Місце	Країна	Золоті	Срібні	Бронзові	Усього
1	США	46	29	29	104
2	Китай	38	27	22	87
3	Великобританія	29	17	19	65
4	Росія	24	25	33	82
14	Україна	6	5	9	20

Україну на XXX Іграх представляли 245 спортсменів, які змагалися у 28 видах спорту з 32 олімпійських. На Олімпіаді українці здобули 20 медалей (6 золотих, 5 срібних і 9 бронзових), посівши 14-те місце серед країн світу. Це найгірший результат за всю історію незалежної України. Так мало ми ще ніколи не вигравали.

Аналізуючи літні Олімпійські ігри, ми бачимо потужний потенціал українського спорту, але його потрібно розвивати та дивитися в майбутнє. Олімпіада в Лондоні показала, наскільки в Україні відсутня державна підтримка спортивного розвитку молоді, практично немає державної підтримки професійних спортсменів. У нашій країні майже не приймаються програми розвитку спорту, закриваються ДЮСШ, бази олімпійського резерву. Відсутні системна робота й адекватна модель управління, не розвивається інфраструктура, адже впродовж минулих 20 років вона практично не оновлювалась. Спорт не став загальнодержавною турботою, незважаючи на гучні слова про здоров'я нації.

Провини українських спортсменів у тому, що збірна привезла з олімпійського Лондона найменшу кількість медалей, немає. Спорт в Україні "живе" там, де є бізнес-інтереси. В інших випадках фізичне виховання і здоровий спосіб життя перестали бути пріоритетними.

Державі необхідно відновити широку мережу спортивних шкіл, створити і зміцнити кадрову базу, збільшити заробітну плату працівникам сфери спорту, розробити довгострокові програми підготовки українських спортсменів до Олімпійських ігор, відновити будівництво об'єктів спортивної інфраструктури, покращити умови підготовки українських спортсменів. Спорт має стати частиною життя кожного – це інвестиції в наше спільне майбутнє. Україн необхідно змінити ставлення до спорту і здоров'я нації в нашій країні.

Це також пов'язано з організаційними та кадровими помилками, проблемами спортивних баз, взаємовідносин між державними і громадськими органами управління спортом тощо.

У країні відсутня чітка стратегія розвитку фізичної культури і спорту, де одним з головних завдань має бути впровадження нової ідеології – ідеології пріоритетності в суспільній свідомості здорового способу життя, занять фізичною культурою та професійним спортом як основних засад здоров'я і довголіття.

Усе це неможливе без забезпечення загальнодержавних програм, де передбачалася б низка заходів для відродження моди на спорт, залучення широких верств насе-

лення до занять фізичною культурою, проведення із цією метою масштабних рекламних кампаній тощо. Адже відомо, до якої сумної ситуації в Україні призвело зниження кількості тих, хто займається спортом. У 2011 р. в Україні спортом так чи інакше займалися близько 6 млн осіб, що становить дещо більше ніж 13% від загальної кількості населення. У країнах Скандинавії, для порівняння, – понад 85%! Розуміння того, що рухливий спосіб життя – це основа здоров'я, соціальний успіх, благополуччя, народження здорових дітей, має сформуватися у кожного співвітчизника [2].

Ще одне, без чого не може бути спорту в країні, – формування сучасної інфраструктури. Необхідно запровадити електронний реєстр спортивних споруд, щоб мати реальну, а не викривлену ситуацію з наявністю, потребами та використанням спортивних споруд у країні.

Органами управління НОК, владою, урядом зроблено в цьому напрямі вже немало. Відкрито нові та реконструйовано арени у містах Львові, Одесі, Луганську, проводиться робота з реконструкції об'єктів та побудови нових на олімпійській базі в Кончі-Заспі, побудови Олімпійського центру підготовки національних команд з водних видів спорту в м. Цюрупінську Херсонської області та ін. Триває розробка інфраструктури зимових видів спорту в Карпатському регіоні та створення передумови для отримання права на проведення зимових Олімпійських та Паралімпійських ігор 2022 р. у Карпатах [13].

Що стосується спорту вищих досягнень, то основним завданням, яке стоїть перед органами державного управління НОК, є створення умов для його розвитку й забезпечення підготовки та участі збірних команд України у змаганнях міжнародного рівня.

Надзвичайно важливим також є створення конкурентної сучасної системи науково-методичного та медичного забезпечення підготовки спортсменів; підтримка та розвиток дитячо-юнацького спорту, руху ветеранів фізичної культури і спорту, розвиток спорту за місцем проживання та в сільській місцевості тощо.

Головна філософія спорту – виховання здорової нації. Саме на прикладах олімпійців має підростати гармонійно розвинуте молоде покоління. Спорт, хоча б у вигляді соціальної реклами, повинен заповнити телебачення, сторінки газет, білборди. Ті, хто керує державою, повинні показувати особистий приклад, цікавитися спортом, уболівати за наших спортсменів. Бізнесменам за спонсорську підтримку ДЮСШ, дитячих та аматорських клубів, окремих олімпійців, за допомогу у будівництві спортивних споруд і об'єктів потрібно офіційно і показо-

во надавати податкові пільги. Героєм нації повинен стати олімпійський чемпіон, а не черговий політик. У спорті немає ні червоних, ні синіх, ні білих, ні зелених. На біговій доріжці, на ігровому майданчику всі політичні суперники завжди вболівають за одного спортсмена – українського. Ніколи в історії спорт не роз'єднував людей, тільки об'єднував.

IV. Висновки

За ці роки органами управління НОК зроблено чимало: втілено в життя ряд проєктів, які полюбилися численним прихильникам спорту; під постійною опікою перебувають спортсмени, які вже досягли висот Олімпу, а також зовсім юні, ті, які лише роблять свої перші кроки у спортивному житті; з кожним роком активніше проводиться робота в регіональних та обласних відділеннях та олімпійських федераціях; проводиться робота з розвитку взаємовигідного співробітництва в галузі наукового та технічного сприяння спортивному руху, включаючи обмін інформацією щодо всіх видів спорту та Олімпійського руху; складаються та підписуються документи, які передбачають спільну діяльність між Олімпійськими комітетами інших країн щодо співпраці в галузі підтримки спортсменів, розробляються та втілюються в життя нові програми.

Але в нашій країні, незважаючи на підтримку Олімпійського руху владою, урядом, є і свої недоліки: нерозвинута, застаріла інфраструктура, недостатність фінансування. Подальший розвиток Олімпійського руху в Україні немислимий без реформування нормативно-правового та програмного забезпечення Олімпійського руху в нашій країні; фінансової політики держави; організаційного забезпечення; обласної політики НОК; створення умов для розвитку й забезпечення підготовки та участі збірних команд України у змаганнях міжнародного рівня тощо.

Для покращення Олімпійського руху в Україні розробляються та втілюються нові програми. Усе це дає чудові можливості для посилення ролі Олімпійського руху в державі та популяризації спорту серед українців.

Список використаної літератури

1. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / [голов. ред. С.В. Ківалов]. – Одеса : Юридична література, 2003. – Вип. 21. – 352 с.
2. Аль Шаар Амер Алі. Обґрунтування шляхів вдосконалення керування фізичною культурою і спортом в Йорданії / Аль Шаар Амер Алі. – К. : Вид-во Національного університету фізичного виховання і спорту, 1998. – 16 с.
3. Андрущенко А.А. О соотношении мирового, российского и украинского спортивного сегмента в Интернете / А.А. Андрущенко // Библиотечное дело – 2003: гуманитарные и технологические аспекты развития : матер. VIII междунар. науч. конф., (г. Москва, 24–25 апреля 2003 г.). – М., 2003. – С. 33–34.
4. Андрущенко О.А. Документний потік України з фізичної культури та спорту: стан і тенденції розвитку / О.А. Андрущенко // Вісник ХДАК : зб. наук. пр. – 2001. – № 5. – С. 197–207.
5. Закон України “Про фізичну культуру і спорт” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Законодавча база фізичної культури та спорту в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noc-ukr.org/ua>.
7. Мазурашу Г.Г. Здоров'я – пріоритет державної політики / Г.Г. Мазурашу // Спортивно-розважальне видання “Супер!": спец. випуск, присв. пробл. сфери фіз. культури і спорту в Україні. – 2009. – 24 с.
8. Мазурашу Г.Г. Олімпійці – дзеркало спортивної влади / Г.Г. Мазурашу // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. – 2008. – № 3 – С. 38–44.
9. Мальона С.Б. Організаційно-правові аспекти функціонування фізичної культури і спорту / С.Б. Мальона // Молода спортивна наука України : зб. наук. пр. з галузі фіз. культури та спорту. – Л., 2006. – Вип. 10. – Т. 3. – С. 6–10.
10. Мальона С.Б. Право – специфічний засіб управління фізичною культурою і спортом / С.Б. Мальона // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання і спорту : монографія / [за ред. С. Єрмакова]. – Х., 2006. – № 4. – С. 108–110.
11. Олійник М.О. Теоретичні і методичні основи управління фізичною культурою і спортом в Україні / М.О. Олійник. – К. : Вид-во Національного університету фізичної культури і спорту, 2000. – С. 13.
12. Олимпийский спорт : в 2 т. / [В.Н. Платонов, М.М. Булатова, С.Н. Бубка и др. ; под общ. ред. В.Н. Платонова]. – К. : Олимп. л-ра, 2009. – Т. 1. – 736 с.
13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.noc-ukr.org.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2012.

Ситникова Н.С. Органы государственного управления Национального олимпийского комитета и их роль в развитии Олимпийского движения в Украине

В статье показана структура работы органов управления Национального олимпийского комитета Украины. Приведены данные, свидетельствующие об улучшении эффективности и результативности работы по вопросам физического воспитания и олимпийского спорта. Описаны и проанализированы пути совершенствования механизмов государственного регулирования и организационные аспекты развития и поддержки государством Олимпийского движения в Украине.

Ключевые слова: органы управления, поддержка государства, Национальный олимпийский комитет, Закон Украины, нормативная правовая база, Исполнительный комитет, государственные программы.

Sitnikova N. Management of the National Olympic Committee and their role in the development of the Olympic movement in Ukraine

The structure of the governing bodies of the National Olympic Committee of Ukraine. Cited data that to improve the efficiency and effectiveness of work on physical education and sport. Described and analyzed ways to improve state regulation and organizational aspects of development and support of the Olympic movement in Ukraine.

Key words: authorities, government support, the National Olympic Committee, the law of Ukraine, legal framework, the Executive Committee, the country program.

УДК 351.77

Н.В. Сокур

доцент

В.І. Кіров

здобувач

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України**МЕХАНІЗМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ МОЛОДІ:
СТРАТЕГІЧНІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ**

У статті розглянуто механізми управління формуванням принципів здорового способу життя молоді. Проаналізовано стратегії з організації здорового способу життя молоді. Окреслено сучасну систему заходів суспільства в напрямі формування здорового способу життя молоді, яка реалізується на трьох рівнях: соціальному, інфраструктурному, особистісному.

Ключові слова: молодіжне середовище, молодь, здоровий спосіб життя, громадське здоров'я, механізми організації здорового способу життя.

І. Вступ

Здоровий спосіб життя ґрунтується на багатьох чинниках життя людини: сім'я, освіта, робота, відпочинок. Заходи, спрямовані на формування здорового способу життя молоді, включають, зокрема, формування мотивації до ведення здорового способу життя; профілактику алкоголізму, наркоманії, токсикоманії; викорінювання шкідливих звичок; розвиток фізичної культури, забезпечення здорового харчування тощо. Від того, наскільки успішно вже у молодому віці вдається сформувати і закріпити у свідомості навички здорового способу життя, який сприяє розкриттю потенціалу особи, залежить подальша доля молоді людини.

Питаннями формування та розвитку, важливості та необхідності здорового способу життя повинна визначатися діяльність фахівців навчально-виховних закладів, закладів дозвілля і позашкільної освіти, охорони здоров'я, соціальних служб для дітей і молоді, діяльність дитячих і молодіжних громадських об'єднань, підприємств і установ, де навчаються і працюють молоді громадяни, засобів масової інформації і т. ін., а також органів управління. В Україні недостатньо розвинута єдина система управління здоров'ям підрастаючого покоління. Через складність і динамічність в організації відповідної допомоги цій категорії населення існує безліч проблем.

Загальнотеоретичні питання формування здорового способу життя розглянуто у працях Г. Апанасенка, Є. Бондаревського, О. Дубогай, В. Новосельського, Р. Паффенбаргера, В. Платонова та ін. [6]. Найбільш глибоко загальні закономірності формування здорового способу життя висвітлено в пра-

цях О. Дубогай, С. Душаніна, Л. Іващенко, Т. Кириченко, І. Муравова, А. Сухарева та ін. Змістовий аспект проблеми виховання навичок здорового способу життя детально розкрито В. Артамоновим, Р. Баєвським, В. Войтенко, В. Москаленко, В. Моченовим. Визначення здорового способу життя як комплексу оздоровчих заходів, що забезпечують гармонійний розвиток та зміцнення здоров'я, наведено в працях таких науковців, як: Г. Апанасенко, Е. Булич, Ю. Лісіцин, І. Мурахов. Питанням стратегії здорового способу життя як складової соціальної політики присвятили свої праці Б. Волос [3], Т. Грузєва [10], Б. Жебровський [4], Я. Кривенко [7], О. Шенкаренко [16] та ін. Суто управлінські аспекти та механізми управління процесами формування та реалізації заходів, технологій та методик з питань здорового способу життя досліджують В. Жигалова [5], В. Нідзельська [11], О. Федько [13], О. Шиян [17] та ін. При цьому аналіз літературних джерел та дисертаційних досліджень свідчить про те, що проблема механізмів формування та реалізації здорового способу життя молоді не була предметом вивчення в галузі державного управління. Разом з тим, основи формування здорового способу життя молоді мають свою специфіку, а їх прикладне значення визначають особливості механізмів управління цими процесами.

У цілому, проблема управління процесами формування та розвитку здорового способу життя серед молоді, формування ціннісного ставлення до здоров'я залишається недостатньо вивченою в сучасній науковій літературі з державного управління. На сьогодні немає єдиного підходу до вирішення проблеми формування та реалізації механі-

змів управління організацією здорового способу життя серед молоді (системи дій, спрямованих на формування і збереження здоров'я, зниження захворюваності і збільшення тривалості життя), а є одиничні дослідження, в різних галузях науки педагогіки, валеології, медицини.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення та обґрунтування стратегії реалізації механізмів управління формуванням та організацією здорового способу життя молоді. Завданнями з реалізації мети були: розгляд механізмів управління з формування принципів здорового способу життя молоді; аналіз стратегії з організації здорового способу життя молоді; обґрунтування сучасної системи заходів суспільства в напрямі формування здорового способу життя молоді, яка реалізується на трьох рівнях: соціальному, інфраструктурному, особистісному.

III. Результати

Здоровий спосіб життя слід розуміти як цілісний спосіб життєдіяльності людей, спрямований на гармонійну єдність фізіологічних, психічних і трудових функцій. Здоровий спосіб життя – «категорія загального поняття "спосіб життя", що включає сприятливі умови життєдіяльності людини, рівень її культури, зокрема поведінкові і гігієнічні навички, які дають змогу зберігати і зміцнювати здоров'я, підтримують оптимальну якість життя» [12]. У науковій літературі уявлення про здоровий спосіб життя пов'язують з раціонально організованою, фізіологічно оптимальною працею, етично-гігієнічним вихованням, виконанням правил і вимог психогігієни, раціональним харчуванням і особистою гігієною, активним руховим режимом і систематичними заняттями фізичною культурою, ефективним загартуванням, продуманою організацією дозвілля, відмовою від шкідливих звичок [1; 4; 11; 14 та ін.]. Особливо важливим є здоров'я для молодої людини, оскільки є якісною передумовою її майбутньої самореалізації, здібностей до створення сім'ї і народження дітей, до складної навчальної і професійної праці, суспільно-політичної й творчої активності. У сучасних умовах здоров'я перестає бути тільки особистою справою молодої людини, воно стає чинником виживання соціуму в цілому, адже молодь є основою соціального розвитку і чинником політичного балансу, відтворювальним потенціалом нації. Ставлення молоді до здоров'я є системою індивідуальних зв'язків особи з різними явищами соціального середовища, які сприяють, або навпаки, стають загрозою її здоров'ю.

Особливий соціальний статус, специфічні умови навчальної і трудової діяльності, побуту і способу життя молоді відрізняють її від усіх інших категорій населення і роблять

цю групу надзвичайно вразливою в соціальному плані, схильною до дії негативних чинників суспільного життя. Тому зусилля, спрямовані на збереження і зміцнення здоров'я молоді, не дають тривалого успіху і викликають необхідність безперервного пошуку оптимальних шляхів управління здоров'ям молоді. У зв'язку з цим для управління актуалізується проблематика здорового способу життя молоді, пов'язана з такими аспектами:

- зростання і зміна характеру навантажень, які відчуває на собі молода людина у зв'язку з ускладненням соціального життя, зміною його ритму, що провокує негативні прояви у стані здоров'я, зміну характеру захворювань і переважання серед них «хвороб цивілізації»;
- збільшення ризиків як загального (техногенного, екологічного, психологічного, політичного, військового), так і вікового характеру, які можуть спричинити негативні зміни стану здоров'я. Зростання кількості ризиків, які в сучасному суспільстві посилюються, а головне, постійно зростають, призводить до того, що традиційні механізми захисту від несприятливих наслідків впливу перестають ефективно виконувати свої функції, що відображається на соціальному здоров'ї як суспільства в цілому, так і на здоров'ї молоді зокрема.

У ситуації, що склалася, необхідно зупинити негативні тенденції в молодіжному середовищі, ужити радикальних заходів щодо якісного поліпшення системи виховання культури здорового способу життя. Відтак, метою управління з формування принципів здорового способу життя молоді є: орієнтація молоді на підтримку власного здоров'я і здоров'я суспільства в цілому, усвідомлення цінності здоров'я; формування знань про управління станом здоров'я, про принципи і форми здорового способу життя; заміна поведінки в молодіжному середовищі, пов'язаної зі шкідливими звичками, на фізичну активність і громадську діяльність; забезпечення реалізації здорового способу життя. Одним із основних напрямів реалізації зазначених заходів є формування у молоді мотивації до особистої відповідальності за власне здоров'я. Якщо в короткостроковій перспективі ці заходи не будуть реалізовані, то виникне реальна загроза національній безпеці України.

Політика держави тривалий час будувалася на уявленні про те, що охорона здоров'я є обов'язком систем охорони здоров'я і соціального захисту, внаслідок чого відбулася заміна критеріїв якості здоров'я населення на критерії діяльності самих систем у сфері охорони здоров'я. Зокрема, соціальна політика, яка проводиться у сфері здоров'я,

зорієнтована переважно на пошук шляхів поліпшення якості медичного обслуговування, а не на створення умов для оптимальної взаємодії людини і соціальних інститутів (перш за все, сім'ї, освіти, фізичної культури і спорту) для формування здорового способу життя як основного чинника збереження і розвитку здоров'я людини. Важливою проблемою у сфері здоров'я є також відсутність державної ідеології здоров'я. Держава обмежує свою участь у сфері здоров'я розробкою та затвердженням законодавчої бази, в якій, у супереч новим економічним і соціальним умовам, продовжує домінувати погляд на молодь як на об'єкт застосування різноманітних медико-лікувальних технологій, а не суб'єкт, який відповідає за власне здоров'я.

ВООЗ поставила перед країнами світової спільноти завдання перегляду державної політики в галузі охорони здоров'я [2]. Показником соціально-культурного розвитку суспільства, якості життя і найважливішим критерієм доцільності й ефективності всіх сфер господарювання є громадське здоров'я населення. ВООЗ запроваджує концепцію переходу від пріоритетів інтенсивних медичних технологій до пріоритету первинної медичної допомоги і формування здорового способу життя. Контроль та управління громадським здоров'ям переноситься у сферу первинної медичної допомоги на умовах загальної доступності і справедливості задоволення цього виду потреби населення. У кожній країні з урахуванням її соціально-економічних і національно-етнічних особливостей розробляється і створюється інфраструктура системи формування здорового способу життя, а також контролю за її діяльністю.

У діяльності з формування здорового способу життя існують явні і латентні процеси. Явними процесами в реалізації державних заходів з охорони і підтримки здоров'я молоді є обладнані спортивні і тренажерні зали, їдальні, кімнати психологічного розважання в закладах, де молодь навчається і працює. Латентні процеси відображають реальний стан справ у реалізації цього напрямку і виражаються у формальному підході до реалізації технологій зі збереження здоров'я.

Сучасна система явних і латентних заходів суспільства в напрямі формування здорового способу життя молоді розвивається і реалізується на трьох рівнях:

- *соціальному*: пропаганда здорового способу життя засобами масової інформації, проведення освітньої і інформаційно-просвітницької роботи установами охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту населення, підлітково-

молодіжними клубами, громадськими об'єднаннями і т. ін.;

- *інфраструктурному*: створення умов для ведення здорового способу життя в основних сферах життєдіяльності (наявність вільного часу, матеріальних засобів), розвиток мережі фізкультурно-спортивних організацій і закладів дозвілля, профілактичних організацій (центрів медичної профілактики, відновлювальної медицини і реабілітації); проведення екологічного контролю; забезпечення освітніх, медичних та інших установ, організацій необхідним обладнанням тощо;
- *особистісному*: формування системи ціннісних орієнтацій молоді людини, стандартизація побутового устрою її життя.

Звідси стає очевидним, що проблема здоров'я молоді не може бути вирішена тільки зусиллями самої системи охорони здоров'я, медицини без співпраці з іншими установами й організаціями, без об'єднання зусиль і координації дій усіх структур, у тому числі й державного управління, зацікавлених у здоров'ї підростаючого покоління.

Для успішної реалізації стратегії збереження і зміцнення здоров'я молоді необхідно переорієнтувати політику державних органів управління на профілактику захворюваності й асоціальної поведінки молоді, робити акцент у цій роботі на використання різних форм залучення підлітків до заходів із формування власного здоров'я [15].

До основних чинників, які визначають здоровий спосіб життя, можна зарахувати:

- відсутність шкідливих звичок (зловживання алкоголем і тютюнопаління);
- повноцінне і збалансоване харчування;
- фізична активність;
- регулярне здійснення профілактики і проходження медичних оглядів;
- культура навчання і праці;
- стан навколишнього середовища.

Стратегіями організації здорового способу життя молоді є такі:

1. Перший блок присвячений актуалізації спрямованості на формування у молоді феномену "здоров'я": система знань про здоров'я повинна відображати ідею: "Людина здорова, якщо вона духовно і фізично удосконалює себе і весь час прагне до кращого в особистому і суспільному житті".

2. Другий блок присвячений переосмисленню тактичних цілей процесу виховання молоді: актуалізація спрямованості заходів на осмислення феномену "здоров'я" і співвідношення з ним власного життєвого досвіду і ціннісних уявлень; створення сприятливої психоемоційної атмосфери виховних заходів, коли стиль взаємин його учасників сприяє збереженню психологічного здоров'я

і підвищенню їх життєздатності; створення умов для прояву під час реалізації виховних заходів рухової, комунікативної, ігрової, інтелектуальної, емоційної і громадської активності учасників; конструювання у ході виховних заходів співпраці дорослих і дітей, поліпшення взаємин дітей, батьків, педагогів.

3. Третій блок регламентує єдину медико-психолого-педагогічну діяльність (медичні працівники, педагог-психолог, логопед, соціальний педагог, педагог-організатор, учитель фізкультури і викладач валеології), що забезпечує охорону і зміцнення фізичного, психічного і соціального здоров'я підлітків, формування стійкої мотивації на здоров'я і здоровому способі життя.

Міжнародний досвід доводить ефективність "рівневої системи роботи" реалізації стратегій органами публічної влади:

1. Державний рівень (державні органи влади):

- формування пріоритету здорового способу життя для всіх;
- розподіл відповідальності з інформаційного супроводу на різних рівнях; розробка методичної літератури;
- інформаційний супровід загальнодержавних цільових програм у всенациональних ЗМІ;
- інформаційний супровід діяльності зі здорового способу життя в регіональних ЗМІ;
- організація інформаційної співпраці з представниками комерційних структур.

2. Регіональний рівень (регіональні органи влади):

- дотримання пріоритету здорового способу життя для всіх;
- забезпечення навчально-виховних закладів методичною літературою;
- інформаційний супровід здорового способу життя регіональними ЗМІ.

3. Місцевий рівень (місцеві органи влади):

- дотримання пріоритету здорового способу життя для всіх;
- забезпечення інформаційної діяльності закладів із забезпечення здорового способу життя для населення;
- проведення відкритих заходів, майстер-класів, днів відкритих дверей;
- пропаганда фізичної активності на рівні кожного закладу (наприклад, спортивного об'єкта);
- інформування регіональної влади про проведення заходів із організації здорового способу життя тощо.

Проте цілеспрямована державна політика із формування у молоді активної життєвої позиції, спрямованої на усвідомлення необхідності зберігати й укріплювати своє здоров'я, виховання навичок культури здоров'я

і здорового способу життя, реалізується не тільки органами управління. Надзвичайно важливу роль у вирішенні цих проблем відіграють засоби масової інформації, громадськість, інші організації.

Таким чином, увага, яка приділяється в зарубіжних країнах розвитку здорового способу життя і вибору стратегічних партнерів, підкреслює значущість механізмів оздоровлення, самореалізації і розвитку молоді, а також засобів боротьби з асоціальними явищами.

Основними умовами ефективної реалізації заходів з формування здорового способу життя молоді є:

- управління процесом формування здорового способу життя молоді (адміністративно-управлінський персонал; працівники закладів, які забезпечують формування та реалізацію здорового способу життя (викладацький, медичний персонал); молоді люди);
- поетапність і комплексність дій у формуванні здорового способу життя молоді на всіх його стадіях: соціальної адаптації, індивідуалізації особи, інтеграції в навчальне середовище, соціального функціонування;
- наявність кадрового, фінансового, матеріально-технічного, правового, організаційного, методичного і інформаційного забезпечення процесу формування здорового способу життя молоді.

Сьогодні очевидно, що успішна реалізація комплексу заходів із пропаганди та реалізації здорового способу життя можлива тільки за умов консолідації зусиль, з одного боку, центральних органів виконавчої влади, обласних та районних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, з іншого – засобів масової інформації центрального і регіонального рівнів. Серед завдань з реалізації механізмів організації здорового способу життя в молодіжному середовищі слід назвати такі:

1. Організація інформаційно-дослідних заходів, спрямованих на протидію і боротьбу з асоціальними явищами, пропаганду здорового способу життя в молодіжному середовищі: проведення соціологічних досліджень (анкетування, опитування, інтерв'ювання); проведення науково-методичних заходів (семінари, "круглі столи", конференції і т. ін.); розробка, адаптація й апробація методичних матеріалів; формування інформаційних баз даних (молодь "груп ризику", "проблемна" молодь, програми, технології роботи тощо).

2. Формування активної громадської думки щодо протидії і боротьби з асоціальними явищами і пропаганди здорового способу життя в молодіжному середовищі: організація роботи із засобами масової інформації;

організація соціальної реклами (масові заходи, видання друкарської продукції, активізація творчості молоді і т. ін.); проведення роз'яснювальної роботи серед населення про медичні, соціальні і правові наслідки зловживання тютюном, алкоголем і психічно активними речовинами (виступи, лекції, організація дискусій, розміщення інформаційних матеріалів); залучення до участі в профілактичних заходах щодо протидії зловживанню шкідливих речовин, пропаганді здорового способу життя в підлітковому і молодіжному середовищі "значущих людей" (батьків, молодіжних кумирів і "зірок", лідерів, педагогів, тренерів тощо).

3. Організація профілактичної допомоги підліткам і молоді з питань протидії і боротьби з асоціальними явищами, пропаганди здорового способу життя в молодіжному середовищі: надання послуг соціальної допомоги і підтримки у вирішенні особистих, сімейних проблем і негараздів (індивідуальні і групові форми консультування і навчання, тренінги); надання допомоги батькам у зв'язку з проблемами підліткової наркоманії, навчання діагностики ознак наркозалежної поведінки і методів дії на підлітка (консультування, лекції, заняття в групі); проведення з підлітками (зокрема з "проблемними" і "групами ризику") занять з формування антинаркотичних поглядів і переконань, навичок протистояння наркотичному тиску, відмови від першої спроби і "нарко-експериментування", усвідомлення переваг здорового способу життя (навчання, діагностика, гра, тренінг); виявлення можливостей і сприяння залученню підлітків "групи ризику" у творчі, спортивні, оздоровчі й інші програми та заходи молодіжних організацій.

4. Розвиток волонтерської основи проведення профілактичної роботи: навчання волонтерів-підлітків прийомів проведення профілактичної роботи на вулиці, в неформальних підліткових групах (лекції, ігри, тренінги, консультування за наслідками "вуличної" роботи і т. ін.); сприяння діяльності молодіжних громадських організацій з питань протидії зловживанню шкідливих речовин, пропаганді здорового способу життя в підлітковому і молодіжному середовищі (організаційна, інформаційна, методична й інша допомога).

5. Створення і подальший розвиток спортивних клубів у всіх видах і типах навчально-виховних закладів.

6. Активізація роботи за місцем проживання і надання державної підтримки закладам, молодіжним громадським організаціям і об'єднанням, які здійснюють виховну роботу за місцем проживання з підлітками і молоддю. Необхідно продовжити роботу зі зміцнення мережі існуючих закладів за місцем проживання, ширше використовувати

бази закладів культури, освіти, фізичної культури, а також залучати до організації роботи за місцем проживання громадські об'єднання і організації.

7. Розробка програми зміцнення здоров'я і формування здорового способу життя, де основною ідеєю є робота зі здоровими дітьми, підлітками, молоддю з метою вироблення у них цінності здоров'я, знань і звички здорового способу життя. Можливо, таким транслятором соціально-політичних пріоритетів держави може бути освітня програма "Основи здорового способу життя молоді", завданням якої була б спроба інтеграції ресурсів не тільки для формування у молоді відповідального ставлення до свого здоров'я, а й для засвоєння цінностей і норм соціального життя.

8. Передбачення системи податкових пільг для фірм і підприємств, які відраховують від свого прибутку кошти на підтримку дитячо-юнацького спорту.

Серед зацікавлених сторін виступають різні актори:

- в умовах ринкової економіки потрібно заохочувати приватний капітал до інвестування в індустрію здоров'я;
- визначальну роль у формуванні здорового способу життя повинні відіграти засоби масової інформації. Мова йде про створення масованої інформаційно-пропагандистської компанії з використанням широкого спектра різноманітних засобів; формування престижного іміджу здорового способу життя (інформація про шкоду куріння, зловживання спиртними напоями, ожиріння, малорухливого способу життя, конкретні рекомендації з використання тих або інших можливостей фізичної культури, реклама спортивних товарів, відеоматеріали про користь активного відпочинку і занять фізичною культурою).

Для вирішення зазначених проблем на цьому етапі розвитку охорони здоров'я стоять такі завдання:

- зробити кожну молоду людину активним учасником збереження свого власного здоров'я, формуючи відповідальне до нього ставлення, забезпечити доступність знань про стан свого здоров'я і знань про заходи щодо його зміцнення, а також запобігання захворюванням;
- сприяти розвитку необхідних для реалізації здорового способу життя інфраструктур;
- подолати перекіс, який склався в Україні у бік дорогих видів медичної допомоги, що справляють незначний вплив на здоров'я населення в цілому;
- посилити масові профілактичні заходи і розширити диспансеризацію населення, що у результаті приведе до покращення

здоров'я населення, збільшення тривалості життя й ефективнішого використання фінансових ресурсів на охорону здоров'я.

IV. Висновки

Таким чином, у країні необхідно формувати таку політику, яка б сприяла формуванню у молоді усвідомленої потреби в здоров'ї, розумінню основ здорового способу життя, забезпечувала практичне освоєння навичок збереження і зміцнення здоров'я.

Список використаної літератури

1. Борзова О.Г. Законодательные аспекты формирования здорового образа жизни : Рекомендации Комитета государственной думы по охране здоровья [Электронный ресурс] / О.Г. Борзова. – Режим доступа: <http://www.ohrana-zdorovja.ru/slushanie-2008-10-16r.html>.
2. ВООЗ: Задачи по достижению здоровья для всех. – Копенгаген, 1985. – 24 с.
3. Волос Б. Нормативно-правове забезпечення державного управління у сфері формування здорового способу життя / Б. Волос // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2005. – Вип. 1. – С. 238–243.
4. Жебровський Б.М. Діяльність органів освіти щодо зміцнення здоров'я та формування навичок здорового способу життя / Б.М. Жебровський // Здорова нація – запорука майбутнього України : матер. Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 7 червня 2007 р. / [за ред. Р.М. Семенець]. – К., 2007. – С. 82–92.
5. Жигалова В.М. Формування здорового способу життя у дитячому та молодіжному середовищі як напрямок роботи Одеського міського центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді / В.М. Жигалова // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матер. підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовтня 2009 р. : у 2 т. – О., 2009. – Т. 1. – С. 313–314.
6. Паффенбаргер Р.С. Здоровый образ жизни / Р.С. Паффенбаргер, Э. Ольсен. – К.: Олимпийская литература, 1999. – 319 с.
7. Кривенко Я.М. Здоровий спосіб життя – важливий напрям державної політики / Я.М. Кривенко // Кар'єра молодих державних службовців (за підсумками стажування слухачів у 2004 р.) : матер. наук.-практ. конф., 22 вересня 2004 р. – Х., 2004. – С. 93–95.
8. Лисицын Ю.П. Образ жизни и здоровье населения / Ю.П. Лисицын. – М., 1982. – 357 с.
9. Москаленко В.Ф. Здоровий спосіб життя: теорія та практика / В.Ф. Москаленко // Охорона здоров'я України. – 2002. – № 2. – С. 4–6.
10. Москаленко В.Ф. Реалізація в країнах Європи стратегії з формування здорового способу життя в контексті політики "Здоров'я для всіх у ХХІ столітті" / В.Ф. Москаленко, Т.С. Грузєва // Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. – 2004. – № 4. – С. 14–21.
11. Нідзельська В. Управління розвитком здоров'язберігаючого освітнього простору навчального закладу: практичні аспекти / В. Нідзельська // Освіта і управління. – 2010. – Т. 13. – № 2–3. – С. 157–162.
12. Смирнов Н.К. Здоровьесберегающие образовательные технологии в работе учителя и школы : методическая библиотека / Н.К. Смирнов. – М.: АРКТИ, 2003. – 272 с.
13. Федько О.А. Питання формування здорового способу життя і моделей сталого розвитку українського суспільства / О.А. Федько // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 215–219.
14. Фирсов М.В. Теория социальной работы : учеб. пособ. для вузов / М.В. Фирсов, Е.Г. Студенова. – [4-е изд.]. – М.: ВЛАДОС, 2001. – 432 с.
15. Формування здорового способу життя молоді: проблеми і перспективи / [О. Яременко, О. Балакірева, О. Вакуленко та ін.]. – К.: Український інститут соціальних досліджень, 2000. – 207 с.
16. Шенкаренко О.В. Реалізація державної політики забезпечення здорового способу життя на рівні району / О.В. Шенкаренко // Теорія та практика державного управління : матеріали наук.-практ. конф., 24 вересня 2003 р. – Харків, 2004. – Вип. 5. – С. 187–189.
17. Шиян О. Розвиток кадрового потенціалу як засіб реалізації державної освітньої політики України з питань здорового способу життя молоді: регіональний контекст / О. Шиян // Збірник наукових праць НАДУ при Президенті України / [за заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна]. – К., 2008. – Вип. 1. – С. 82–88.

Стаття надійшла до редакції 08.08.2012.

Сокур Н.В., Киров В.И. Механизмы организации здорового образа жизни молодежи: стратегические задачи для управления

В статье рассмотрены механизмы управления формированием принципов здорового образа жизни молодежи. Проанализированы стратегии организации здорового образа жизни молодежи. Охарактеризована современная система мероприятий общества в направлении формирования здорового образа жизни молодежи, реализуемая на трех уровнях: социальном, инфраструктурном, личностном.

Ключевые слова: молодежная среда, молодежь, здоровый образ жизни, общественное здоровье, механизмы организации здорового образа жизни.

Sokur N., Kirov V. Mechanisms of healthy youth lifestyle organization: strategic tasks for administration

In the article the management mechanisms of formation of healthy life-style of youth are studied. The strategies in organization of healthy life-style of youth are analyzed. The modern system of society measures within formation of healthy life-style of youth, which is realized at three levels (social, infrastructural and individual) is observed.

Key words: youth environment, youth, healthy lifestyle, public health, mechanisms of healthy lifestyle organization.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони”

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

УДК;

Анотація українською, російською та англійською мовами (до 100 слів);

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів);

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується подана стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури 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** (25 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”.