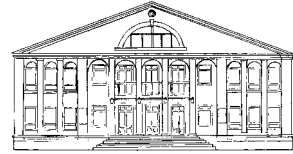


Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2014 р., № 3 (47)



Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

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

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Головний редактор:

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

Редакційна колегія:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор

В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України

С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор

М. В. Болдуєв, 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. Дорофійко, 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

В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор

В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор

В. Л. Пілюшенко, доктор технічних наук, професор,

член-кореспондент НАН України

І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор

С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор

О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор

В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор

Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент

І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент

Іноземні члени редакційної колегії

О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)

С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: **С. В. Белькова**

Редактори: **І. Ю. Антоненко**, **А. О. Бессараб**

Технічні редактори: **Ю. В. Волошина**, **О. В. Дрига**

Дизайнер 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

24 вересня 2014 р., протокол № 2

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, 70б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 20.08.2014.

Підписано до друку 30.09.2014.

Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 1-14Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. А. Боклаз</i> НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ В УКРАЇНІ	3
<i>О. В. Ігнатова</i> ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	7
<i>М. В. Канавець</i> ВПЛИВ МОЛОДІЖНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ НА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ	12
<i>С. О. Клімович</i> GOVERNMENT RELATIONS У РФ: МИНУЛЕ, СУЧАСНЕ, МАЙБУТНЄ.....	16
<i>А. В. Кострубіцька</i> ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ.....	20
<i>І. К. Костюк</i> ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	25
<i>Н. Б. Ларіна</i> ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇН: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ	29
<i>Д. В. Нехаичук</i> КРІЗЬ ПРИЗМУ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: НОВІТНІ ВИКЛИКИ ВІТЧИЗНЯНОГО СЬОГОДЕННЯ	34
<i>С. Я. Онуфрик</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ	40

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>О. М. Дробязко</i> МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧИХ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	46
<i>М. А. Латинін, А. І. Гнатенко</i> ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ ПЛАНУВАННЯМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ	51
<i>О. О. Лященко</i> ГРОМАДЯНСЬКА НЕПОКОРА ЯК ЯВИЩЕ В СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ СУСПІЛЬСТВА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ	57
<i>А. В. Мерзляк, Д. С. Скрябіна</i> ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЕКСПОРТУ УКРАЇНИ	65
<i>В. П. Суворов</i> ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ	72

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

<i>С. Б. Дульфан</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ МІСТ	79
<i>М. М. Дурас</i> ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ШЛЯХ РОЗВИТКУ В НАПРЯМІ ДОБРОГО МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ: АДАПТАЦІЯ ДО УМОВ УКРАЇНИ	86
<i>С. О. Кіян</i> СУЧАСНІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	91
ДО УВАГИ АВТОРІВ	96

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.072.2:332.2

В. А. Боклаг

кандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ЗЕМЕЛЬНОГО РИНКУ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність створення умов і визначення напрямів державної політики щодо формування цивілізованого ринку землі в Україні; запропоновано вдосконалення визначення вартості землі як об'єкта ринкових відносин шляхом урахування ряду особливостей землі, а також кадастрової вартості, яка повинна базуватися на виробничому потенціалі та місці розташування земельних ділянок.

Ключові слова: державна політика, ринок землі, державне управління земельними ресурсами, земельна реформа, земельні відносини.

I. Вступ

Вихід із затяжної трансформаційної кризи й відновне зростання в національній економіці України на початку поточного десятиліття, насамперед, свідчили про формування в країні системи ринкових відносин, але глобальна фінансова криза показує, що процес становлення нової ринкової економіки далеко не завершений, оскільки перетворення в багатьох сферах суспільно-господарського життя тривають, а відповідні ринки тільки формуються і є недостатньо стійкими. Зазначена незавершеність трансформаційних перетворень повною мірою стосується українського ринку землі, який формується значно пізніше від тих ринків, які в економічній системі розвинутих країн з ринковою економікою виросли, спираючись на ринок землі.

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати необхідність створення умов та визначення напрямів державної політики щодо формування цивілізованого ринку земель в Україні; запропонувати вдосконалення визначення вартості землі як об'єкта ринкових відносин шляхом урахування ряду її особливостей, а також кадастрової вартості, яка повинна базуватися на виробничому потенціалі та місці розташування земельних ділянок.

Протягом останніх років центром уваги багатьох науковців є комплекс питань щодо форм власності та способів ринкового обороту землі. При всій значущості цих аспектів

наукової проблеми формування інституційно-господарської системи ринку землі не можна не визнати, що ця проблема є невирішеною та потребує більш ґрунтовного її дослідження. Вагомий внесок у розроблення теоретико-методологічних засад формування та реалізації державної політики у сфері розвитку земельного ринку зробили такі вчені, як Д. Бабміндра, В. В'юн, Д. Гнаткович, В. Горлачук, Б. Данилишин, Д. Добряк, Л. Новаковський, А. Сохнич, А. Третяк, М. Федоров та ін. Але незавершеність земельних перетворень і низка недосконалостей земельної політики щодо їх розвитку зумовлює актуальність подальших досліджень у цій сфері.

III. Результати

Ринок землі є важливим сегментом ринкової економіки й забезпечує реалізацію відносин між його суб'єктами, такими як покупці та продавці, орендарі й орендодавці, професійні посередники тощо. Особливий статус землі в економіці країни та її властивості визначають цілу низку специфічних ознак такого ринку.

Залучення землі до ринкового обігу передбачає, що в усіх сферах економіки панують ринкові відносини, тобто є такі базові умови, як приватна власність на землю, економічні умови підприємництва, конкуренція капіталів, приватний інтерес як головний мотив поведінки власника. Таким чином, держава запроваджує землю в ринкові відносини, залишаючи за собою роль активного учасника їх регулювання.

Для розвитку потенціалу земельних ресурсів в Україні необхідно комплексно вирішувати питання формування державної земельної політики, визначити напрям регулювання земельних відносин. Насамперед, слід створити правове поле на ринку землі, системі захисту прав власності на землю для забезпечення економічної безпеки країни і створення привабливого середовища для інвестицій, у тому числі іноземних [1].

Обов'язковою умовою розвитку цивілізованого ринку землі є ведення державного земельного кадастру й моніторингу земель. На сьогодні система державного земельного кадастру є незавершеною й перебуває на стадії формування уже досить тривалий час, що негативно позначається на розвитку ринкових відносин. Частина земельних ділянок не може бути об'єктом кадастрового обліку, оскільки ці земельні ресурси не розмежовані за формами власності й залишаються у веденні держави. Крім того, земельні ділянки сільськогосподарських володінь, які залишаються у вигляді ділянок, не всі фізично виділені на місцевості, а відповідно, не можуть виступати об'єктами кадастрової реєстрації.

Важливе місце в розвитку земельних відносин посідають системно-інституціональні перетворення. Їх головна мета полягає у створенні ефективної інфраструктури ринку землі – сукупності систем, служб, підприємств організацій, що обслуговують ринок та забезпечують нормальний режим його функціонування. Обов'язковою умовою успішної земельної реформи є становлення нових економічних інститутів: державного й муніципального регулювання правового забезпечення, реєстрації прав і угод, фінансового забезпечення, організаційного розвитку, ленд-девелопменту – комплексу заходів щодо обігу та ефективного управління землею ділянкою як економічним об'єктом [4].

Земельний базис ринкової системи країни починає розвиватися тоді, коли інші елементи й механізми цієї системи вже склалися та функціонують. Формування ринку землі зачіпає корінні інтереси українців, оскільки мова йдеться про комерційний оборот того фактора суспільно-господарського процесу, який класики політичної економії правомірно кваліфікували як “мати багатства”. Зрозуміло, закономірні ринкові перетворення неможливо повернути назад або скасувати їх результати, проте перехід до сталого інвестиційного розвитку економіки країни передбачає коректне господарське формування та інституційне облаштування ринку землі як складної й розгалуженої інституційно-господарської системи. Держава, великі корпорації, малий бізнес і домогосподарства однаково мають потребу в тому, щоб ця система ефективно функціонувала.

Регулювання будь-якого ринку здійснюють з метою створення умов для цивілізованого розвитку відносин між його суб'єктами в процесі реалізації їх намірів щодо проведення угод при забезпеченні інтересів суспільства й держави. При цьому регулювання може проходити як саморегулювання на основі добропорядності, легітимності й сумлінної конкуренції та державного регулювання, до функцій якого входять ті заходи, що забезпечують доповнення саморегулювання. На нашу думку, у системі регулювання земельних відносин центральне місце, яке визначає успішність розвитку цивілізованого земельного ринку, посідає саме система державного управління земельними ресурсами [3].

На перших етапах переходу до ринку земель у багатьох владних структурах вважали, що державне регулювання є зайвим і таким, що не сприяє його розвитку, але вихід держави зі сфери регулювання земельного ринку мав лише негативні наслідки. Звичайно, не потрібно перебільшувати роль держави у процесі становлення земельного ринку. Вона повинна передбачати реалізацію тих заходів, які без участі держави не можуть бути реалізовані, і тільки за тими напрямками, що забезпечують баланс інтересів і легітимність ринкових операцій.

Вплив держави на ринкові відносини може бути прямим і непрямим, а саме прямий вплив здійснюється через прийняття й реалізацію законодавчих та інших нормативних актів, непрямий – через надання колсантингових та інформаційних послуг. Крім того, можна визначити стимулювальний вплив держави на ринкові відносини через реалізацію певних преференцій учасникам ринку. Всі ці форми впливу реалізуються в системі функцій державного регулювання земельного ринку. Ця система сформована з урахуванням особливостей землі як товару, що є:

- обмеженим природним ресурсом, об'єктом нерухомості, а головне – основним засобом виробництва в сільському господарстві;
- основним товаром, досить привабливим для вкладень і затребуваним як забезпечувальний фінансовий актив, особливо в умовах недостатньо розвинутих фінансових ринків. Властивість землі зберігати реальну вартість в умовах нестабільної економіки досить часто робить її бажаним активом для осіб, що не мають ні намірів, ні навичок з оброблення землі;
- неоднорідним товаром, ринкові ціни на який зазвичай відображають не лише її вартість, що визначається за родючістю, а й місцезнаходження і вкладені інвестиції [5].

Такі особливості землі формують ряд недосконалостей земельного ринку, що визначають необхідність його коригування, а

саме інформаційну асиметричність, яка пов'язана з тим, що учасники угод володіють різною інформацією про об'єкт. Відсутність надійної інформації про права на землю обмежують наміри щодо здійснення угод або зниження ринкової вартості ділянки через можливі претензії на неї невідомих правовласників.

Земельному ринку властиві підвищені ризики, невизначеність і відносно низька ліквідність. Значущою особливістю земельного ринку є викривлення процесів ціноутворення, особливо у приміських зонах, де експансія міст, міграція населення та інші фактори формують тенденцію до підвищення цін. Розвиток земельного обороту суттєво стримується високими трансакційними витратами, які зазвичай, не корелюють з розмірами придбаних ділянок.

Коригування недосконалостей у функціонуванні земельного ринку є одним із визнаних у всьому світі аргументів на користь державного регулювання ринку, але при цьому необхідно враховувати, що недоскопальність самої держави не має породжувати негативні наслідки його втручання в ринок, а тому державне втручання має базуватись на таких принципах, як комплексність, транспарентність, передбачуваність, регіональний підхід, об'єктивність, збалансованість, економічна доцільність [4]. З наведених принципів і аналізу об'єктивних потреб ринку можемо сформувати основні функції державного регулювання земельного ринку:

- законодавче та інше нормативно-правове забезпечення операцій на земельному ринку;
- державний облік кількості та якості земель;
- збір, зберігання, обробка та розповсюдження інформації про земельні ділянки;
- встановлення кадастрової вартості земельних ділянок і розмірів земельних платежів;
- встановлення ринкової вартості й розмірів орендної плати за земельні ділянки, що перебувають у державній і муніципальній власності;
- вдосконалення процедур (лібералізація) юридичної реєстрації прав та угод із земельними ділянками;
- розвиток інфраструктури земельного ринку, стимулювання створення її недержавних інститутів;
- забезпечення гарантій прав на землю власників і правонаступників;
- контроль за використанням придбаних земельних ділянок за цільовим призначенням;
- забезпечення збалансованості земельного ринку;
- державне землепорядкування та нормативне регулювання ініціативного землеустрою.

Більшість з наведених функцій очевидні, але деякі потребують пояснень. На нашу думку, введенню ринкової вартості земельних ділянок повинно передувати обов'язкове встановлення кадастрової вартості, яка має бути покладена в основу ринкової вартості. Ринкова й кадастрова вартість мають принципово різне призначення. На сьогодні в країні кадастрова вартість об'єктів економічно недостатньо обґрунтована, оскільки цей облік в основному орієнтований на технічні та юридичні характеристики, однак в абсолютній більшості розвинутих країн її визначають на основі виробничого потенціалу та місця розташування земельних ділянок і використовують як основу для оподаткування, а іноді орієнтир для встановлення ринкової ціни ділянки. Кадастрова вартість – величина достатньо стабільна, створює передбачуваність і визначеність у системі земельних платежів, і її можна коригувати через певні періоди (5–7 років) [2]. Ринкова вартість визначається співвідношенням попиту і пропозиції та в умовах економіки, що розвивається, не буває стабільною й цілком передбачуваною, тому вона має значення при укладанні конкретних угод із земельними ділянками й не може бути базою для оподаткування. Отже, функція встановлення кадастрової вартості земельних ділянок може бути тільки прерогативою держави.

Економічна невизначеність у країні стала причиною того, що на сьогодні використовують не саму земельну ренту, а її похідну категорію – економічну оцінку земельних ресурсів, у визначенні якої існує розмаїття економічних теорій і підходів, звести які в одну систему уявлень не вдається. Необхідність в отриманні достовірної оціночної вартості земельних ділянок відчувають як державні та муніципальні органи влади при управлінні земельними ресурсами, планування перспективного розвитку поселень, проведення раціональної земельної та податкової політики, так і приватні суб'єкти земельного права при здійсненні різноманітних операцій із землею.

IV. Висновки

На нашу думку, держава повинна не тільки вести облік земельних ресурсів, але й нести відповідальність за стан земель, слідкувати за їх використанням та охороною. Проведення пооб'єктної (індивідуальної) оцінки ринкової або іншої оцінки земельних ділянок (насамперед, для цілей оподаткування загалом по країні) вимагає невинуватого великих фінансових і трудових витрат. У свою чергу, проведення державної кадастрової оцінки землі, що вимагає значно менших фінансових витрат, дасть змогу в короткі терміни отримати об'єктивну вартість земель різних категорій і різного цільового призначення. Таким чином, розробка та

встановлення на державному рівні нової системи обліку й оцінки земель, а також удосконалення законодавства, що регулює справляння платежів за користування природними ресурсами, є невід'ємною частиною державного управління земельними ресурсами. Крім того, цілеспрямована комплексна земельна політика держави, яка забезпечить упровадження цивілізованого ринку земель, сприяє стабільності економічного розвитку й підвищенню конкурентоспроможності економіки.

Список використаної літератури

1. Бабміндра Д. І. Трансформація існуючих і формування нових землекористувань на екологічних засадах / Д. І. Бабміндра // Землевпорядний вісник. – 2009. – № 1. – С. 46–50.
2. Головатюк М. С. Новий Земельний кодекс України: ринок землі та його регулювання / М. С. Головатюк // Економіка АПК. – 2006. – № 9. – С. 6–10.
3. Формування ринку землі в Україні / за ред. А. С. Даниленка, Ю. Д. Білика. – Київ : Урожай, 2006. – С. 94.
4. Тітова Н. Г. Ринок земель і його роль в підвищенні конкурентоздатності економіки / Н. Г. Тітова // Економічні науки. – 2010. – № 3. – С. 612–615.
5. Третяк А. М. Наукові основи трансформації землекористування в ринкових умовах / А. М. Третяк // Матеріали круглого столу. Землевпорядний вісник. – 2010. – № 1. – С. 9–15.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2014.

Боклаг В. А. Направления совершенствования государственной политики по развитию земельного рынка в Украине

В статье обоснована необходимость создания условий и определения направлений государственной политики по формированию цивилизованного рынка земель в Украине; предложено усовершенствование определения стоимости земли как объекта рыночных отношений путем учета ряда особенностей земли, а также кадастровой стоимости, которая должна базироваться на производственном потенциале и местоположении земельных участков.

Ключевые слова: государственная политика, рынок земли, государственное управление земельными ресурсами, земельная реформа, земельные отношения.

Boklag V. Areas of Development of State Policy of Land Market in Ukraine

In the article the need for the creation and definition of directions of state policy on formation of a civilized land market in Ukraine; prompted consideration of a number of features in the ground by its value as an object of market relations, taking into account the cost of inventory, which should be based on production capacity and location of land.

Out of protracted crisis and transformation restorative growth in the national economy of Ukraine at the beginning of this decade, at first glance, indicative of formation of the system of market economy, but the global financial crisis shows that the process of establishing the new market economy is far from complete, since conversion to many areas of social and economic life goes on, and only the relevant markets are formed and are not sufficiently robust. The above unfinished transformational changes fully applies to Ukrainian land market, which formed much later the markets in which the economic system of the developed countries with a market economy grew based on the land market.

The state should not only keep records of land resources, but also take responsibility for the condition of land, monitor their use and protection. Stability purpose of land conservation primarily agricultural land to prevent their unwarranted transfer to less efficient forms of use are intended to ensure food security. This especially becomes relevant in a global crisis and political instability, when the world is a struggle for natural resources, including for agricultural land. To keep land in agriculture is a necessary economic mechanism, in particular as the difference in taxation. Targeted comprehensive land policy of the state contributes to the strengthening of market relations in the country, stability and economic development, improve the competitiveness of the economy.

Key words: public policy, land market, public land management, land reform, land relations.

УДК 35.07:001.895

О. В. Ігнатова

кандидат економічних наук, доцент
Головне управління Міндоходів у Харківській області

ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті подано аналіз організації інноваційної діяльності органів державного управління, які мають функціонально орієнтовану структуру управління та систему ієрархічної підпорядкованості. Запропоновано визначення терміна "проект" для цих організацій. Виявлено функціональні й ієрархічні особливості, які впливають на процеси розробки та впровадження інноваційних проектів. Побудовано матрицю розподілу інноваційних проектів залежно від їх ієрархічного призначення.

Ключові слова: органи державного управління, інноваційна діяльність, проектний підхід.

І. Вступ

Розробка та впровадження інновацій у вигляді організаційних проектів набули актуальності з прийняттям Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". У Програмі визначено стратегічні напрями перетворень, запланованих до реалізації на інноваційно-інвестиційній основі. Для досягнення основної економічної мети – відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни – передбачено провести реформування низки державних систем, таких як податкова система, система медичного обслуговування, система пенсійного страхування, система освіти, системи соціальної підтримки та низки базових галузевих секторів економіки [1].

Системи, визначені в Програмі для реформування, вже не перший рік як розпочали свої реформаційні зміни. Так, з 2001 р. поетапно впроваджується довгостроковий процес модернізації ДПС України [2], поступово реалізують організаційні зміни органи Пенсійного фонду, контрольно-ревізійні органи та інші державні органи, але загальне системне реформування економіки України подано в Програмі вперше.

Враховуючи те, що реформуванню підлягають державні системи, для організацій, що входять до їх складу, можна визначити такі спільні риси їх функціонування, як законодавчо визначену функціонально-орієнтовану схему управління та ієрархічну організаційну структуру.

Однак, державні програми – це намір, реалізація якого для кожного регіону, міста та майже для кожного підприємства є окремим завданням, яке необхідно вирішити, враховуючи їх власні особливості. Тому на перший план виходять такі питання: як це зро-

бити правильно? який вибрати підхід? який управлінський інструментарій застосовувати?

Найбільш популярним для реалізації інноваційних процесів є проектний підхід, який має особливий інструментарій. Цей підхід дає змогу спланувати інноваційний процес у певних обмеженнях часу та ресурсів, використавши переваги та мінімізувавши можливі негативні ризики. Він без проблем "тимчасово вживається" в процесно-побудовану структуру управління комерційних підприємств, але не може бути використаним без адаптування для функціонально-орієнтованих структур. Саме тому вирішення питання щодо застосування проектного підходу для реалізації інноваційних проектів в органах державного управління й адаптування його інструментарію є своєчасним та актуальним.

Питання щодо впровадження інноваційних ідей як проектів висвітлюють як у засобах масової інформації, так і у фаховій науковій літературі. Однак, це стосується переважно комерційних підприємств. Останнім часом набувають розвитку теоретичні основи застосування проектного підходу в некомерційних структурах. Розроблено навчальні посібники за загальною редакцією В. А. Рач [3], викладено окремі положення проектного підходу у фаховому науковому збірнику: структурно-логічну модель системної організації діяльності організацій із жорсткими обмеженнями, складовою якої є проектна платформа [4, с. 47–58].

Водночас активно обговорюють окремі питання проектної реалізації науково-практичних завдань та вирішення проблемних завдань "робочих місць" держслужбовців на конференціях різного рівня: починаючи з обґрунтування запровадження проектного підходу (обґрунтування проектного впровадження процесів модернізації сучасних методів збору інформації в органах Пенсійного фонду України [5, с. 377–381]; обґрунтуван-

ня проектного підходу до реінжинірингу процесів в умовах структурно-функціональних та ресурсних обмежень [6, с. 414–419]) та закінчуючи засобом проектної реалізації функціональних процесів і процедур (процес регламентації Порядку ліцензування роздрібної торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами з позиції методології управління проектами [7, с. 456–462]).

Проте, позитивна практика використання проектного підходу в некомерційних структурах не набула достатнього всебічного методологічного та теоретичного підґрунтя. Поза увагою багатьох керівників організацій з функціонально-орієнтованими структурами залишається проектний засіб реалізації новацій та “неприйняття” наукової складової дослідної діяльності як такої, що не передбачена визначеними функціями.

II. Постановка завдання

Метою статті є визначення особливостей розробки та впровадження інноваційних проектів у діяльність органів державного управління, які є організаціями з функціонально-орієнтованими ієрархічними структурами.

III. Результати

Найбільш привабливими для дослідників, які проводять дослідження в напрямі організації діяльності, вважають такі групи організацій, які їм найбільш зрозумілі. Це надає можливість з'ясувати стан визначеного для вирішення проблеми питання, виявити недостатні знання та поширити їх за рахунок нових знань, які затребувані для практичного використання.

Групи організацій відокремлюються за особливою ознакою, але зазвичай для кожної окремої організації може бути визначено декілька ознак одразу. Кожна з них є харак-

терною ознакою організації, тому чим більше відмінностей має організація, тим більш специфічних обмежень впливає на організацію діяльності й тим складніше визначати методи забезпечення ефективного функціонування та розвитку організації.

У цій статті досліджено діяльність органів державного управління (далі – ОДУ), які мають функціонально-орієнтовану схему управління та ієрархічно побудовану організаційну структуру.

Основною ознакою організації діяльності ОДУ є їх законодавча визначеність. Тому дослідження розпочато з аналізу законодавчих актів та організаційно-розпорядчих документів, які регламентують функціональний підхід організації діяльності ОДУ та обмежують використання інших підходів, зокрема проектного.

Теорія проектного підходу оперує певними термінами, основний з яких – це термін “проект”. Різні автори його тлумачать “на власний розсуд”. Визначення понять – це завжди складний процес. Рассел Л. Акофф зазначає, що поки що відсутній уніфікований інтегрований термінологічний набір. Для позначення одного й того самого використовують різні терміни, а один і той самий термін характеризує різні поняття.

Ґрунтуючись на законодавчій визначеності діяльності ОДУ, дослідимо тлумачення терміна “проект” у законах або офіційних розпорядчих документах України. Інформаційним ресурсом для дослідження обрано термінологічний словник програмного продукту “ЛІГА: ЗАКОН”, який є основним офіційним джерелом державних актів для здійснення оперативної діяльності державних службовців (див. табл.).

Таблиця

Перелік визначених понять терміна “проект” у законодавчих актах та організаційно-розпорядчих документах програмного продукту “ЛІГА: ЗАКОН”

Термін	Зміст терміна	Джерело інформації
Проект	<i>документація</i> для будівництва об'єктів архітектури, що складається з креслень, графічних і текстових матеріалів, інженерних і кошторисних розрахунків, які визначають містобудівні, об'ємно-планувальні, архітектурні, конструктивні, технічні та технологічні рішення, вартісні показники конкретного об'єкта архітектури, та відповідає вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил	Закон України “Про архітектурну діяльність” від 20.05.1999 р. № 687-XIV
Проект	<i>комплекс</i> взаємозв'язаних дій з управління матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами, спрямованих на досягнення визначеної мети	Наказ Міністерства України “Про підвищення ефективності залучення та використання коштів міжнародних фінансових організацій” від 29.12.2004 р. № 451
Проект інформатизації	<i>комплекс</i> взаємопов'язаних заходів, як правило, інвестиційного характеру, що узгоджені за часом, використанням певних матеріально-технічних, інформаційних, людських, фінансових та інших ресурсів і мають на меті створення заздалегідь визначених інформаційних і телекомунікаційних систем, засобів інформатизації та інформаційних ресурсів, які відповідають певним технічним умовам і показникам якості	Закон України “Про Національну програму інформатизації” від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР
Проект наукового парку	<i>пакет документів</i> , що визначає процедуру і комплекс необхідних заходів щодо розроблення, створення та реалізації інноваційного продукту чи інноваційної продукції і містить дані про матеріально-технічні, фінансові, кадрові ресурси, необхідні для виконання проекту згідно з вимогами Закону України “Про наукові парки”	Закон України “Про наукові парки” від 25.06.2009 р. № 1563-VI

Наведена таблиця свідчить про неоднозначність варіантів тлумачення терміна "проект" в інформаційній базі України: це документація (пакет документів), дії (заходи дій) або документація, що визначає дії. Проте, можна зауважити, що в кожному визначенні є загальні ознаки, властиві теоретичним визначенням цього терміна, та наявність складової щодо сфери його використання.

Аналогічна картина складається з теоретичними пропозиціями щодо визначення терміна "проект". Погодимося з варіантом, наведеним у навчальному посібнику, де проект визначено як "тимчасову діяльність для створення цінності, завдяки унікальній властивості продукту проекту в рамках досягнення місії соціально-економічної системи. Виходячи з сутності проекту, його слід розглядати як інструмент розвитку, реалізації стратегій і здійснення перетворень" [8]. Наведене визначення враховує основні відмінні ознаки проекту в сучасному розумінні, а саме: створення цінності в рамках конкретної місії конкретної соціально-економічної системи. До того ж цінність створює не сам продукт проекту, а його унікальні властивості, які виявляються в процесі використання продукту [4, с.49].

Під проектом для ОДУ доцільно розуміти тимчасову діяльність, яка спрямована на створення цінності завдяки унікальній властивості продукту проекту, реалізація якого вирішить окрему проблему або інноваційне завдання діючого об'єкта в умовах діючої функціонально-орієнтованої системи діяльності ОДУ.

Під діючим об'єктом у праці [3, с. 7] запропоновано розуміти людину, групу людей, організацію, місто тощо, які існують у зовнішньому середовищі, що постійно змінюється. Під діяльністю – сукупність одиничних елементів – дій, які реалізуються в часі та просторі.

Стосовно ОДУ під діючим об'єктом запропоновано розуміти як внутрішній діючий об'єкт – будь-яку структурну одиницю в організаційній структурі ОДУ (від "робочого місця" до організації як такої) на будь-якому ієрархічному рівні, так і зовнішній діючий об'єкт (споживач послуг). Основними ознаками системи діяльності ОДУ визначаємо функціонально-орієнтовану структуру діяльності організації та ієрархічно побудовану структуру управління.

Тривалий час існував підхід, який визначав функціонування організацій на ієрархічній схемі управління, тобто на формальному наборі положень і посадових інструкцій. Поряд з ним існувала функціональна схема управління, яка добре гармоніювала з ієрархічною структурою організації. Ним керувалися так довго (понад сто років), що до нього всі звикли і ні про що інше не думали.

Так було б і до сьогодні, якби не з'ясувалося, що є цілком конкурентоспроможна альтернатива – процесний підхід. Процесний підхід виявився набагато ефективнішим, ніж функціональний, з погляду боротьби за конкурентоспроможність в умовах динамічного ринку [9, с. 15].

Однак, незважаючи на тривалий період існування процесного підходу, дослідники вказують на його складність для практичного впровадження [10–14] та пояснюють це, перш за все, недостатнім рівнем теоретичного опрацювання організації процесів з урахуванням специфіки окремо взятих організацій.

Як показав аналіз наукових досліджень, розробку процесів потрібно проводити на проектній основі, зберігаючи основну особливість проектів – унікальність. Проте, функціональні процеси розвитку, інноваційні або реінжинірингові процеси в загальному законодавстві не передбачені.

Однак, із введенням у діяльність податкових та митних органів питань стратегічного управління, на центральному рівні створено структурний підрозділ, який вирішує питання стратегії розвитку служби. Інноваційні дії стосовно організаційних змін функціонально закріплені тільки за центральним рівнем.

Проте, на центральному рівні неможливо враховувати специфічні особливості організації діяльності територіальних органів, тому саме там і накопичується низка невирішених проблем. На рівнях територіальних органів залишається право надання пропозицій, тобто передбачено лише можливість ініціювання таких змін.

Практичний досвід автора в частині розробки та впровадження організаційних проектів у діяльність ОФС дає змогу запропонувати розподіл проектів на три класи:

- 1) інноваційні проекти різних видів, які розробляються та впроваджуються на центральному рівні;
- 2) інноваційні проекти окремих видів, які розробляються на обласному рівні як додаткові аналітичні блоки до існуючих АІС без принципових змін існуючих програмних продуктів;
- 3) інноваційні проекти окремих видів, які розробляються на базовому рівнях як додаткові аналітичні блоки до існуючих АІС без принципових змін існуючих програмних продуктів.

Потреба в унікальних для територіальних органів проектів є однозначною. Ці проекти претендують на унікальність, тому що враховують специфіку окремого регіону або окремої базової організації. Це є організаційні проекти розвитку, які базуються на креативному підході. Проте, питання їх упровадження вирішується на центральному рівні. Тому ще більш проблемним є питання дове-

дення ділової ідеї до територіального рівня, у якому можна цю ідею пропонувати.

Аналіз функцій різного рівня дає змогу визнати, що функції розвитку ані законодавчо, ані в організаційно-розпорядчих документах не передбачені на рівні територіальних ОДУ.

IV. Висновки

1. На підставі результатів дослідження терміна "проект" в окремих законодавчих актах та офіційно введених організаційно-розпорядчих документах встановлено його неоднозначне трактування. Запропоновано узагальнене поняття терміна "проект", яке базується на теоретично визначеному в навчальній літературі й не суперечить його трактуванню в досліджених законодавчих актах та організаційно-розпорядчих документах. Під проектом для організацій ОДУ запропоновано розуміти тимчасову діяльність, яка спрямована на створення цінності завдяки унікальній властивості продукту проекту, реалізація якого вирішить окрему проблему або інноваційне завдання діючого об'єкта в умовах діючої функціонально-орієнтованої системи діяльності ОДУ.
2. Досліджено функціональні та ієрархічні особливості організації діяльності організацій ОДУ, що дало змогу виявити певні недоліки, які перешкоджають упровадженню інноваційних проектів.
3. Запропоновано класифікацію інноваційних проектів з погляду їх розробки та впровадження в діяльність організацій ОДУ.
4. Визначено проблеми, що перешкоджають розвитку організаціям ОДУ, головна з яких – це відсутність інноваційної складової в переліку функцій таких організацій.

Список використаної літератури

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. / Комітет з економічних реформ при Президентіві України, 2010. – 85 с.
2. Азаров М. Я. Заява Державної податкової адміністрації України "Про стратегію модернізації податкової служби України" / М. Я. Азаров // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 42. – С. 3–4.
3. Рач В. А. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку : навч. посіб. / В. А. Рач та ін. ; за ред. проф. В. А. Рача. – Київ : К.І.С., 2010. – 276 с.
4. Ігнатова О. В. Структурно-логічна модель системної організації діяльності організацій з жорсткими обмеженнями / О. В. Ігнатова // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. праць. – Луганськ : СНУ ім. В. Даля, 2009. – № 3 (31). – С. 47–58.
5. Акименко М. О. Обґрунтування проектного впровадження процесів модернізації сучасних методів збору інформації в органах Пенсійного фонду України / М. О. Акименко, О. В. Ігнатова // Ділове та державне адміністрування : матер. І Міжн. наук.-практ. конф. – Луганськ : СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 377–381.
6. Мандросова І. В. Обґрунтування проектного підходу до реінжинірингу процесів в умовах структурно-функціональних та ресурсних обмежень / І. В. Мандросова, О. В. Ігнатова, М. Є. Колмикова // Ділове та державне адміністрування : матер. І Міжн. наук.-практ. конф. – Луганськ : СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 414–419.
7. Цуркан О. П. Розробка регламентації Порядку ліцензування роздрібної торгівлі алкогольними напоями і тютюновими виробами з позиції методології управління проектами / О. П. Цуркан, О. В. Ігнатова // Ділове та державне адміністрування : матер. І Міжн. наук.-практ. конф. – Луганськ : СНУ ім. В. Даля, 2011. – С. 456–462.
8. Рач В. А. Стратегічний потенціал підприємств в умовах нової економіки / В. А. Рач // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. праць. – Луганськ : СНУ ім. В. Даля, 2002. – № 1 (4). – С. 5–9.
9. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / Б. Андерсен ; науч. ред. Ю. П. Адлер ; пер. с англ. – Москва : РИА Стандарты и качество, 2003. – 272 с.
10. Харрингтон Дж. Оптимизация бизнес-процессов. Документирование, анализ, управление, оптимизация / Дж. Харрингтон [и др.]. – Санкт-Петербург : Бмикро : Азбука, 2002. – 328 с.
11. Ойхман Е. Г. Реинжиниринг бизнеса: реинжиниринг организаций и информационные технологии / Е. Г. Ойхман, Е. В. Попов. – Москва : Финансы и статистика, 1997. – 336 с.
12. Голосков И. Н. Проблема выбора, или Как мы ответим на вызов / И. Н. Голосков // Методы менеджмента качества. – 2002. – № 2. – С. 16–21.
13. Гарднер Р. Преодоление парадокса процессов / Р. Гарднер // Стандарты и качество. – 2002. – № 1. – С. 82–88.
14. Свиткин М. Процессный подход при внедрении систем менеджмента качества в организации / М. Свиткин // Стандарты и качество. – 2002. – № 3. – С. 74–77.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2014.

Игнатова Е. В. Проектный подход к организации инновационной деятельности органов государственного управления

В статье представлен анализ организации инновационной деятельности организаций, имеющих функционально-ориентированную структуру управления и систему иерархической подчиненности. Предложено определение термина "проект" для этих организаций. Выявлены функциональные и иерархические особенности, влияющие на процессы разработки и внедрения инновационных проектов. Построена матрица распределения инновационных проектов в зависимости от их иерархического назначения.

Ключевые слова: органы государственного управления, инновационная деятельность, проектный подход.

Ignatova O. Project Approach of Innovation of Public Administration

The article deals with current issues of innovation management in government service.

Since March 2014 the political situation of the country again change the levers of tax and customs services. Resolution of the Cabinet council of Ukraine provides for the Ministry of revenue and duties of Ukraine reorganization by establishing the State Fiscal Service like a central executive body whose activities are directed and coordinated by the Cabinet council of Ukraine. Formed the State Fiscal Service combines tax, customs and financial polices. This updated issues of state regulation of innovation in the newly created state authority.

However, methodological issues resolved Strategic Planning, Ministry of revenue and duties of Ukraine has been provided organizational and methodological tools of innovation management at the regional level, so is problematic and formed the State Fiscal Service. As part of the functional activities of local income and charges Ukraine by functions of the innovation processes in the Department Mindohodiv and Project Management. In other words, innovation activities in the Department of Ministry of revenue included the use of design implementation of innovative actions.

Therefore, the article proposes a combination of functional and design approaches to innovation management, ie using of functional-design approach to the development and implementation of the state innovation policy of Ukraine in government service.

Scientific and practical study was conducted on the example of territorial Ministry of revenue of regional level.

Identified sequences parallel action to implement the process of innovation management that are integrated into a single structural and logical model.

Innovation management model tested in the Department of Ministry of revenue in Kharkiv region and proposed adaptation for using in local government fiscal Service of Ukraine.

Key words: public management, innovation, project-based approach.

ВПЛИВ МОЛОДІЖНИХ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ НА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ

У статті подано комплексний аналіз місця та ролі молодіжних громадських об'єднань у державотворчих процесах, а також досліджено вплив молодіжних інституцій на євроінтеграційні процеси в Україні.

Ключові слова: молодіжна громадська організація, державна політика, європейські стандарти, молодіжні об'єднання, громадська організація, групи інтересів.

I. Вступ

Європейський досвід свідчить, що найефективнішою формою самоорганізації суспільства є об'єднання громадян, діяльність яких дає змогу вирішувати різноманітні проблеми. На всіх етапах розвитку суспільства, особливо в кризові періоди, громадські організації перебирають на себе корелюючу роль, спрямовуючи енергію громадян на творчу діяльність і тим самим знижуючи соціальну напругу. Зростання чисельності громадських організацій переходить у якісно вищу форму – виникнення консолідованого громадського руху, що охоплює майже всі сфери суспільного життя.

Повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема, в Гельсінському заключному акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. та Паризькій хартії для нової Європи 1990 р., інших відповідних документах щодо захисту прав людини, зокрема Загальній декларації прав людини ООН 1948 р. і Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики й бути основними елементами інтеграції України до Європейського Союзу [8].

Розвиток суспільства – це процес, що являє собою зміну поколінь. Кожне нове покоління спирається на досвід попередників, на результати їхньої праці в усіх сферах життєдіяльності. Водночас нові покоління роблять свій внесок у розвиток суспільства, докладаючи до цього власні активні творчі сили. Зміна поколінь є певним етапом, з характерними ознаками, що сформувалися в ході його становлення та включають традиції, надбання, практичний досвід, сприйняття набутих життєвих цінностей і пріоритетів світового співтовариства. Важливість вивчення проблем молоді зумовлена також тим, що молоде покоління є однією з важливих соціально-полі-

тичних сил суспільства, від якої значною мірою залежить процес державотворення.

Актуальність дослідження полягає в тому, що стрижнем досліджуваної проблеми виступають безпосередні відносини влади та молодіжних громадських об'єднань в умовах становлення нової політичної системи в Україні. Участь політичних владних інститутів та молодіжних громадських об'єднань у процесі здійснення державної політики сприяє її інституціоналізації, оскільки перетворює це політичне явище на формалізований, упорядкований процес із визначеною структурою відносин, що дає змогу прогнозувати та визначати як поточні, так і стратегічні завдання в євроінтеграційних прагненнях України.

Вирішення проблеми взаємодії молодіжних громадських об'єднань і держави, що формується, постає як складова визначення загальної перспективи суспільного розвитку та євроінтеграційних прагнень України.

II. Постановка завдання

Метою статті є комплексний аналіз місця та ролі молодіжних громадських організацій у державотворчих процесах, а також дослідження впливу молодіжних інституцій на євроінтеграційні процеси в Україні.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність розв'язання таких завдань:

- визначення поняття та сутності молодіжних громадських об'єднань;
- аналіз законодавства України щодо об'єднань громадян;
- визначення етапів становлення та розвитку молодіжних об'єднань;
- об'єктивна оцінка сучасного стану й нових тенденцій розвитку молодіжних об'єднань;
- визначення ролі молодіжних громадських об'єднань у євроінтеграційних прагненнях України.

III. Результати

Політично-управлінські дослідження завжди приділяли увагу феномену різноманітних об'єднань громадян. Однією з перших спроб звернення до аналізу діяльності цих

самодіяльних громадських утворень була оцінка їх місця й ролі в розвитку суспільства давніми мислителями (Аристотель, Цицерон). Дж. Локк враховував їх специфіку при обґрунтуванні договірної концепції, зокрема, взаємодії політичного та громадянського суспільства. Р. Шміттер проблему взаємодії громадських утворень і державних структур розглядав у межах корпоративістської концепції.

Уже в новітній період значний внесок у розвиток теорії групових інтересів і відносин зробили представники стратифікаційного напрямку. Відомі теоретики функціоналізму Т. Парнсонс, Б. Барбер, У. Мур досліджували проблеми соціального статусу, мобільності рольових позицій, участі в соціальних переміщеннях, в яких задіяні великі та малі групи [5].

Найбільший внесок в аналіз групової політики зробили американські теоретики. Одним із перших, відстоючи принципи американської Конституції, засади групового представництва інтересів громадян обґрунтував мислитель і державний діяч Дж. Медісон. Проблема групових інтересів ще на початку минулого століття розглянув А. Бентлі, який вважав, що немає групи, у якої не було б свого окремого інтересу. На його думку, суспільство є сукупністю різноманітних груп інтересів, а їх кількість обмежується лише одним показником – інтересами, заради яких вони створені й діють. Р. Даль наголошував на тому, що групове представництво є ознакою багатоманітності та демократизму. У такому суспільстві групи, відстоючи свої інтереси, виступають на “політичній арені як організовані сили” [10, с. 197].

Активно досліджував проблему громадських організацій англійський аналітик О. Олсон. На його думку, найбільш ефективно індивід може захистити свої суспільні інтереси, в тому числі економічні, лише груповими (колективними) діями. Відомий французький дослідник М. Дюверже звернув увагу на вторинність і постійність впливу громадських груп на владу. Методологічно важливою для підходів співвідношення групової стратифікації, громадянського суспільства та розвитку політичної системи є думка Л. Елісона: “Громадянське суспільство – це спектр відносин і організацій, яким властива тенденція формувати політичну систему” [9, с. 231].

Проблему громадських об’єднань досить широко аналізують українські науковці. Дослідники О. Корнієвський і В. Якушик детально аналізують сучасний стан та основні тенденції формування й реалізації громадськими об’єднаннями власної політики. Зокрема, О. Корнієвський визначає громадські організації як більш рухливу форму соціальної активності, один із засобів участі в суспільних процесах через колективні форми про-

яву її самодіяльності на основі спільних інтересів” [6].

О. Ткач переконаний, що громадські об’єднання мають зазвичай широку соціальну базу, тобто спираються на різні верстви та групи й виникають у відповідь на нагальні потреби певної частини населення [8, с. 126]. Він визначає три основні причини формування громадських структур.

По-перше, зростає потреба в спільній діяльності людей. Участь окремих громадян у політиці (за деяким винятком) менш ефективна, ніж діяльність групи. Не варто забувати, що в подібних об’єднаннях з особи знімається частина відповідальності, яка лягла б повністю на її плечі, якби вона діяла самотійно.

По-друге, створюючи об’єднання, громадяни задовольняють потребу в спілкуванні зі своєю солідарною групою. Приєднуючись до будь-якого руху, людина отримує можливість підкреслити свою особливість. Тому виникають окремі молодіжні об’єднання (жіночі, релігійні, патріотичні, спортивні, екологічні, етнічні тощо).

По-третє, беручи участь у громадському об’єднанні, громадяни задовольняють потреби в розв’язанні тієї або іншої соціальної проблеми. Головною причиною їх створення є соціальні негаразди, не вирішені проблеми суспільного життя.

Таким чином, громадські об’єднання – це обов’язковий атрибут сучасної політики. Їх соціальне обличчя змінюється, але вони постійно присутні в політиці.

Чинне українське законодавство вживає різні терміни на позначення типу організації, які входять до збірного поняття громадський рух: “об’єднання громадян” (ОГ) – найзагальніший термін, ст. 36 Конституції України, що стосується громадських організацій, професійних спілок, політичних партій [7]; “благодійні організації” (БО) – недержавні організації, що здійснюють благодійницьку діяльність, відповідно до ст. 1 Закону України “Про благодійництво та благодійні організації” [4, с. 879–889]; “неприбуткові організації” (НПО) – термін, який на сьогодні є найповнішим і охоплює всі вищезазначені організації; “громадські рухи” (ГР) – добровільні масові об’єднання громадян, що виникають унаслідок їх вільного волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань.

“Громадські організації” (ГО) – це об’єднання громадян, створені для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

У Законі України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” визначено, що молодіжні громадські організації (МГО) – це об’єднання, які ставлять за мету здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та

захист законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів громадян віком від 14 до 35 років [1, с. 315].

Сьогодні одним із найактуальніших завдань удосконалення законодавчої бази щодо діяльності об'єднань громадян в Україні є імплементація національного законодавства до європейських норм, оскільки інтеграцію України до Європейського Союзу проголошено пріоритетним напрямом зовнішньополітичного курсу держави. Одним із ключових елементів успішної євроінтеграції України є досягнення значного рівня свободи діяльності молодіжних громадських організацій. Для цього, як уже зазначалося, варто досягнути певного рівня узгодженості українського законодавства, що стосується діяльності молодіжних об'єднань, із правовими нормами ЄС. На нашу думку, для цього необхідні:

- по-перше, систематизація самого процесу наближення українського законодавства до європейського права, а також чіткий розподіл обов'язків усіх інститутів державної влади;
- по-друге, активізація зусиль щодо перекладу законодавчих актів європейського права в пріоритетних молодіжних сферах на українську мову;
- по-третє, виокремлення у функціонуванні Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, до компетенції якого віднесено питання європейської інтеграції; питання, пов'язані з молодіжною політикою в зазначеній сфері [6].

Аналізуючи підходи до теоретико-методологічних аспектів досліджень молодіжних громадських об'єднань, варто відзначити, що в умовах трансформаційного характеру українського суспільства громадські інституції вчаться, як професійно спілкуватися зі своїм активом і представниками влади. Разом із тим, необхідно наголосити на поширенні тенденції, при якій у міру поглиблення євроінтеграційних процесів українського суспільства молодіжні громадські структури починають відігравати важливішу роль у виробленні та реалізації державної політики.

Тривалість функціонування молодіжних громадських організацій як важливих суб'єктів політики дає змогу уточнити специфіку, виділити ряд сутнісних етапів у їх становленні й розвитку:

- формування передумов, пов'язаних із наявністю невирішених проблем. З одного боку, частина людей відчуває невдоволення наявним станом, а з іншого – з'являються лідери, які здатні вловити це невдоволення й надати йому потрібного спрямування;

- формулювання цілей і завдань з подальшим викладенням розгорнутої програми дій;
- проведення агітації та пошук прихильників;
- важливим етапом розвитку молодіжних об'єднань є розгортання практичної діяльності шляхом залучення громадян за допомогою резонансних політичних акцій. Лідери руху намагаються агрегувати і, по можливості, хоча б частково вирішити ту соціальну проблему, у зв'язку з якою він виник;
- після досягнення основних цілей об'єднання набирає якісно нових форм та може перетворитися на політичну партію або ж згасає.

Таким чином, молодіжні громадські організації виступають важливим чинником євроінтеграційних процесів в Україні, прискорюють процеси демократизації, сприяють вирішенню соціальних проблем, реалізації конституційних прав, посиленню ефективної взаємодії між державою та громадянами.

IV. Висновки

Підсумовуючи сказане, варто зазначити, що без активного залучення молодіжних громадських об'єднань до реалізації державної політики неможливо швидко здійснити євроінтеграційні процеси в Україні. Аналіз менталітету старшого та молодого покоління, їх позиціонування у виборі суспільних пріоритетів підтверджує думку, що головним гальмівним фактором зростання впливу українських молодіжних об'єднань є домінування традиційних консервативних поглядів на місце молоді в суспільстві.

Аналіз трансформації становлення молодіжних громадських об'єднань в Україні дає можливість автору висловити ряд конкретних пропозицій і рекомендацій, урахування яких сприятиме швидшому нарощуванню впливу молодіжних об'єднань на євроінтеграційні процеси в Україні. Ці пропозиції ми рекомендуємо використати в практичній діяльності державних та громадських інституцій:

- активізувати пошуки нових підходів до формування й реалізації сучасної державної політики, поглиблення взаємодії гілок державної влади з обов'язковим залученням молодіжних об'єднань до її реалізації;
- продовжити оновлення чинного законодавства з метою вироблення ефективних механізмів перманентного підвищення статусу молодіжних об'єднань до вимог європейського законодавства;
- ініціювати невідкладне запровадження законодавчих квот на молодіжне представництво в партійних виборчих списках та під час формування владних структур за умови професійної підготовки молоді;
- ширше використовувати міжнародний досвід під час формування загальнодержавних і регіональних програм та повніше

враховувати європейські стандарти у виробленні концептуальних засад розбудови українського суспільства.

Таким чином, завдяки підвищенню впливу молодіжних громадських об'єднань на владні інституції державна політика стане більш гнучкою, мобільною та швидше трансформуватиметься в європейську спільноту.

Список використаної літератури

1. Державна молодіжна політика в Україні : словник термінів нормативно-правових актів / автор-упоряд. Є. І. Бородін. – 2-ге вид., доп. та перероб. – Дніпропетровськ : Герда, 2003. – 345 с.
2. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – С. 879–889.
3. Енциклопедія політичної думки. – Київ : Дух і літера, 2000. – 327 с.
4. Корнієвський О. Молодіжний рух та політичні об'єднання в сучасній Україні / О. Корнієвський, В. Якушик. – Київ : Київське братство, 1997. – 248 с.
5. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Київ : Просвіта, 1996. – 78 с.
6. Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/346-2014-p>.
7. Ткач О. І. Політологія / О. І. Ткач. – Київ : ВМУРП, 2003. – С. 126–127.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.
9. Olson M. The logic of collective action / M. Olson. – Cambridge. – P. 231.
10. Dyhl R. Pluralist Revisited / R. Dyhl // Comparative Politics. – 1978. – January. – P. 197.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2014.

Канавец М. В. Влияние молодежных общественных объединений на евроинтеграционные процессы в Украине

В статье представлен комплексный анализ места и роли молодежных общественных объединений в процессах, а также исследовано влияние молодежных институтов на евроинтеграционные процессы в Украине.

Ключевые слова: молодежная общественная организация, государственная политика, европейские стандарты, молодежные объединения, общественная организация, группы интересов.

Kanavets M. Youth Public Organizations And Their Influence on European Integral Processes in Ukraine

This article examines an integrated analysis of the youth social organisations place and role in the state building process in Ukraine. European experience proves that the most effective form of the society self-organisation is the citizens association, whose activities allow solving all kinds of problems.

At all stages of the society development, especially in the period of crisis, social organisations take an active role, directing the citizen's energy to creative activity and thereby reducing the social pressure.

The growth of the number of social organisations changes into much more qualitative form that is the emergence of consolidated public movement that covers almost all spheres of social life.

The relevance of the investigation is that the straightforward relations between government and youth social organisations in the context of the new political system establishment in Ukraine appear to be the core of the research investigation.

The participation of the political authoritative institutions and youth social organisations in the state policy implementation that promotes to its institutionalization inasmuch transforms this political phenomenon into formal, well-ordered process that gives possibility to make forecast and defines both current and strategic objectives of the Ukrainian striving for the European integration.

The process of problem solving of interaction between youth social organisations and state that presently is forming appears as the part of the overall perspective determining of the social development and the European integration tendency of Ukraine.

It is worth mentioning that without active, youth social organisation involvement in the state policy realization the European integration process cannot be effectively implemented in Ukraine. By means of influence increasing of youth social organisation on authoritative institutions, state policy will become more flexible, maneuverable and it will transform faster into European Community.

Key words: social youth organisation, state policy, European standards, social organisation, citizens association, interest group.

УДК 328.184:351:316.77

С. О. Клімович

аспірант

Національний інститут стратегічних досліджень

GOVERNMENT RELATIONS У РФ: МИНУЛЕ, СУЧАСНЕ, МАЙБУТНЄ

*У статті досліджено стан суспільних відносин для бізнесу та органів державної влади РФ.**Ключові слова: державне управління, зв'язки з громадськістю, Government Relations, лобізм, Public Affairs, адвокація, РФ.*

I. Вступ

До сьогодні у вітчизняній науковій літературі не було проведено комплексного аналізу російської галузі Government Relations. Аналіз наукових публікацій в Україні дає змогу зробити висновок, що ця стаття фактично буде першою україномовною, яка вийшла друком, з проблематики матеріалу. Разом з тим, у російській науці з цієї теми у пострадянський період захищено десятки дисертацій. На увагу дослідника також претендують п'ять науково-популярних книг. Дві монографії написані кандидатом політологічних наук П. Толстих: "Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации" (2006) [12] та "Практикум по лоббизму в России" (2007). У 2011 р. вийшла книга А. Шатилова та А. Никитина "GR для эффективного бизнеса" (Москва, "Форум"). Цікавою також є робота колективу авторів "GR-связи с государством" за редакцією Л. Сморгунова, Л. Тимофеевої (Москва, 2012). Того ж року світ побачила книга І. Толмачової "Лоббизм по-русски. Между бизнесом и властью".

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити рівень і динаміку розвитку царини Government Relations у Російській Федерації; розглянути значення GR у міжсекторальній взаємодії РФ; пояснити, чому цей аспект варто врахувати українським бізнесменам і громадським активістам у процесі їх конкуренції або співробітництва з російськими корпораціями, а також у разі входу на ринок РФ у контексті захисту українською державою економічних інтересів її громадян за кордоном; проаналізувати юридичне забезпечення російської галузі GR; дати рекомендації щодо подальшого дослідження міжсекторальної взаємодії в Росії.

III. Результати

Дослідники констатують, що роль держави в бізнес-діяльності корпорацій Росії продовжує щороку зростати [14] при одночасному зниженні рівня демократичності й розвитку громадянського суспільства. То ж не дивно, що політичний Public Relations наразі

в кризі, натомість Government Relations бурхливо розвиваються, пройшовши за останню декаду чималий практичний і теоретичний шлях (достатньо сказати, що в Росії у XX–XXI ст. було захищено близько ста кандидатських і докторських дисертацій [12]).

Наразі у РФ, за даними відомого дослідника П. Толстих, працює вже понад тисячу фахівців з GR [10]. За іншою інформацією, це число сягає 2500. Утім, російський ринок GR-послуг все ще далекий від насиченості. Якщо у 2010 р. П. Толстих оцінює його щорічний обіг у 100 млн у.о. [4], то у 2012 р. – уже втричі більше¹.

Колишній голова Агентства ділових комунікацій М. Касьянов вважав, що, за приблизними оцінками, до витрат на GR можна віднести до 20% від внутрішніх інвестицій у Росії і до 20–25% капіталовкладень росіян за кордоном. (За даними Росстату, лише за перший квартал 2007 р. внутрішні фінансові інвестиції організацій становили приблизно 116 млрд у.о., інвестиції у нефінансові активи – 25,8 млрд у.о., зарубіжні інвестиції вітчизняних компаній – 11 770 млн у.о.) [5].

Основні гравці ринку GR-консультування працюють 8–10 років. Їх не більше ніж десять (для порівняння, в Україні мають **постійну** практику, за даними автора, не більше ніж дев'ять). З цього приводу П. Толстих пише: "Интерес PR агентств до цього напрямую особенно активизуався після 2004 р., коли в Росії була змінена система виборів. Компанії, що раніше активно займалися виборчими технологіями, втратили багатомільйонний ринок виборів керівників суб'єктів Федерації та одномандатних депутатів Державної Думи. Маючи політичні зв'язки, напрацьовані в період виборів, вони сподівалися монетизувати їх через GR-консалтинг. Однак, цього не сталося. ... Це занадто різні види діяльності. GR набагато ближче до юриспруденції" [13].

За спостереженнями віце-президента із взаємодії з держорганами "Лукойл" О. Васи-

¹ Про стан і бюджети Government Relations в Росії // Коридори Влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kuliur.com.ua/2012/09/28/pro-stan-i-byudzhety-government-relations-v-rosiji>.

ленка, 80% російських фахівців з GR – колишні державні службовці. Дехто в 1990-ті рр. прийшли в Government Relations з банківської сфери та PR. Ці люди мають переважно юридичну або економічну освіту. Фахівець з підбору персоналу Н. Кареліна розподіляє GR-фахівців високого рівня на три категорії: переговорники (їх можна назвати лобістами або бізнес-промоутерами), радники (випрацюють GR-стратегію корпорації) та контролери (контролюють GR-процес) [5].

Автори експертного дослідження “GR і лоббизм в современной России” опитали до трьох десятків GR-фахівців. Було визначено кілька тенденцій, а саме: на Заході лобізм діє в суворіших законодавчих межах, що робить його більш витонченим і технологічним, тоді як російські GR-фахівці діють в умовах законодавчого вакууму. Тут лобізм є персоніфікованим. Крім того, на ринку відсутнє прозоре ціноутворення, немає здорової конкуренції і загальноприйнятої оцінки ефективності діяльності [17].

Директор з регіональних проектів Інституту корпоративного розвитку групи компаній “Ренова” у 1990-ті рр. М. Баширов згадував у 2007 р.: “У корпоративних центрах управління були піарники, силовики, юристи, фінансисти, а джіарників не було. Корпорації намагалися влаштувати “своїх” людей на міністерські та губернаторські пости або зайняти їх самі. Вважалось, що обов’язково треба мати “своє” ТБ, щоб впливати на владу” [5]. У 2000–2003 рр. у країні почався період бурхливого розквіту Government Relations, близьких до класичного розуміння цього виду діяльності. Але після справи ЮКОСу бізнес на велику політику вже не зазіхає [5].

Наразі науковці фіксують найбільші GR-відділи в “Газпромі” (понад 30 осіб), РЗ – (понад 30 осіб), ПАТ “ЕЕС Росії” (47 осіб). За даними російської рекрутингової агенції Staffwell, у 2010 р. кількість запитів на GR-менеджерів збільшилася на 15%, а середня зарплата віце-президента з GR середньої компанії становить 5–7 тис. у. о. на місяць [15].

Щодо асоціацій у РФ, то їх вагомий вплив у середині 2000-х рр. наразі трохи знизився, але, тим не менше, у 2010 р. їх з’явилося в РФ кілька дюжин, тоді як, наприклад, у 2000 р. – лише п’ять [18]. За інформацією відомого українського GR-ника А. Прокопенка, ставлення російських держслужбовців до асоціацій у цілому є кращим, ніж до окремих компаній.

Щодо рівня інституційної сформованості професійної спільноти російських GR-ників, то з 2004 р. проводяться спеціальні зустрічі. А у 2009–2012 рр. відбулося чотири GR-конгреси. В цьому середовищі активно обговорюється ідея створення власної професійної конфедерації [1]. Є навіть у неї назва – Russian Government Relations Association.

Крім того, провідні гравці галузі наразі шукають шляхи для міжнародної сертифікації власних фахівців.

У 2004 р. в державному університеті “Вища школа економіки” відкрилася кафедра “Теорія і практика взаємодії бізнесу і влади”. З 2008 р. в МДУ можна здобути спеціальність “МБА – Зв’язки з державними органами (GR)” [14]. У Російській академії державної служби відкрилися курси підвищення кваліфікації для фахівців з GR у 2010 р. [9].

Крім того, у РФ все ще існує перевага бізнесу на шкоду суспільному інтересу через нерозвинутість тамтешніх ІГС. [19]. Ще один російський тренд – великий бізнес лобіює себе переважно сам, тоді як транснаціональні корпорації частіше звертаються до субпідрядників, згідно з відкритою інформацією провідних агентств у РФ [7].

Починає приділяти уваги GR і середній бізнес, при цьому діє не тільки через асоціації та субпідрядників, а й наймає фахових комунікаторів у штат. Цікаво, що за глобальної економічної кризи чимало маркетингових бюджетів було перекинуто з Public Relations до GR-напрямів, які вступили у боротьбу за державні дотації [4]. Тоді ж представницькі GR-функції тимчасово почали переходити від топ-менеджерів до власників бізнесу.

“Зростання ринку змушує його фахівців постійно підвищувати свої етичні стандарти”, – констатують у “Кесарев Консалтинг” [19]. Однак, існують у російському GR і власні проблеми зростання, і таких чимало. Так, ця професія не має ще легітимації. У цьому контексті галузь повторює шлях Public Relations, яка здобула своє інституційне визнання лише у 2003 р., коли відповідна професія була зареєстрована державними органами РФ. Утім, що парадоксально, поки не все добре власне із самим лобіюванням прийняття федерального закону “Про лобіювання” [8].

Рівень юридичної легітимації російської GR-індустрії станом на 2011 р. регулюється ФЗ “Про громадську палату РФ” від 04.04.2005 р. № 32-ФЗ та конституцією РФ. Законопроекти, що стосуються лобіювання, готувалися робочими групами під керівництвом А. Мішина (1993); М. Зяблюка (1993), В. Лепьохіна (1995–1997 рр.). Наразі в процесі розробки четвертий законопроект.

На думку експертів, опитаних у ході дослідження “Лобізм та GR у сучасній Росії”, прихильниками закону можуть виступати невеликі фірми, наприклад, окремі магазини у сфері торгівлі; персони, налаштовані на “чесну гру”, професійні асоціації та громадянське суспільство в цілому, західні компанії; політичний лідер держави [17].

Цікаво подивитися на об’єкти лобізму. Павел Толстих зазначає: “За моїми оцінками, приблизно 10% парламентарів реально займаються законодавчою роботою в Держ-

думі... Приблизно 5% з діючого складу Держдуми впливають на видаткову частину федерального бюджету" [11]. Цікаво, що в Думі на нульові читання опозицію не пускають. Тут головне – потрібно бути членом фракції "Єдина Росія" [16]. За даними А. Полуніна, наразі ФЗ коштує до 10 млн у.о. (П. Толстих називає у 300 000–1 000 000 у.о.). На думку депутата від КПРФ В. Коломейцева, лобістський потенціал у Думі мають не більше ніж 20 осіб. Лобістські дії може реалізувати дуже вузьке коло людей, які перебувають у прямому контакті з міністерствами та адміністрацією президента РФ. Це, перш за все, голови комітетів Держдуми від "Єдиної Росії" [9]. Підготовка депутатських запитів у РФ коштує 5–30 тис. у.о.

Фахівці з GR у виконавчій владі працюють у робочих групах і координаційних радах при органах влади, як і в Україні [5]. Вони також працюють у галузі держзакупівель і тендерів. Розмір компенсації за допомогу в забезпеченні потрібних результатів у більшості випадків вимірюється відсотком від суми контракту. Як правило, це 5–7%. Іноді він сягає 10%. [4]. Працюють комунікатори й над антирейдерською діяльністю, ангажуючи парламентарів відкривати в спірних будівлях громадські приймальні, що закривають доступ до них з боку силових органів [2].

Зростає увага GR і до судової гілки влади РФ. Крім публічних комунікаційних технологій, експерти IABC відзначали посилення ролі правового вирішення питань: судова практика, прокурорські та податкові перевірки тощо, що також є частиною адміністративного ресурсу [17].

Що стосується GR у регіонах, то стан справ тут значно гірше, ніж у центрі, навіть у Санкт-Петербурзі, де найбільше лобі мають забудовники, тютюнові корпорації та власники пивзаводу "Балтика" [3]. Ілля Лепіхов, радник генерального директора Кольської гірничо-металургійної компанії, зазначає: "Влада в кожному регіоні або групі регіонів влаштована дуже по-різному. Тому фахівець з GR у Башкирії – це людина з абсолютно певним набором якостей, фахівець з GR в Іркутській області – це інший набір якостей, у Тамбовській області – третій тощо. Мені доводилося працювати в декількох регіонах, і я б сказав, що відмінностей у діяльності було більше, ніж спільного" [5].

IV. Висновки

1. Доведено, що царина Government Relations у Російській Федерації бурхливо розвивається як якісно, так і кількісно. Тому значення GR стає дедалі більшим. Цей аспект варто врахувати вітчизняним ФПГ та НГО у процесі їх конкуренції або співробітництва з російськими корпораціями, а також у разі входу на ринок РФ.

2. Проаналізовано юридичне забезпечення діяльності російських GR-ників. Стан справ з легітимацією діяльності суб'єктів та об'єктів лобізму дає змогу зробити висновок, що процес цей має бути перманентним і прозорим.
3. Перспективним для подальших розвідок є вивчення стану справ у відносинах українських ФПГ і НГО з інститутами центральної влади Російської Федерації.

Список використаної літератури

1. Боров А. В. Формирование института лоббизма в Российской Федерации в контексте международного опыта регулирования лоббистской деятельности [Электронный ресурс] / А. В. Боров // Румянцев и партнеры. – Режим доступа: http://www.rumyantsevconsulting.ru/downloads/borev_paris.pdf.
2. Денисов Д. Прогулка в лобби [Электронный ресурс] / Д. Денисов // Лоббирование в Украине. – Режим доступа: <http://lobbying.com.ua/publ/18-1-0-13>.
3. Дорогов А. Лоббизм по-питерски [Электронный ресурс] / А. Дорогов // Lobbying.ru. – Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6553_linkid_35.html.
4. Дорогов А. Служебный роман с властью [Электронный ресурс] / А. Дорогов // GR Research & Consulting Centre. – Режим доступа: <http://www.gr.ru/main/press/smi/465>.
5. Готова Н. Спецсвязи решают всё [Электронный ресурс] / Н. Готова // ProPR. – Режим доступа: <http://propr.com.ua/ru/public/view/11584>.
6. Зущик Ю. Лоббизм в Украине [Электронный ресурс] / Ю. Зущик // OpenSecrets.org. – Режим доступа: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3479>.
7. Никитина В. Тень закона. Как и почему страной управляют лоббисты [Электронный ресурс] / В. Никитин // Аргументы и Факты. – Режим доступа: <http://www.aif.ru/money/article/34502>.
8. Плигин В. Н. Выступление [Электронный ресурс] / В. Н. Плигин // GR-конгресс. – Режим доступа: <http://www.gr-congress.ru/videos/254/>.
9. Полунин А. Лоббист с большой Госдумы / А. Полунин // Свободная пресса. – Режим доступа: <http://svpressa.ru/politic/article/42033/>.
10. Толстых П. А. Выступление [Электронный ресурс] / П. А. Толстых // GR-конгресс. – Режим доступа: <http://www.gr-congress.ru/videos/253/>.
11. Толстых П. А. Онлайн-конференция для "АиФ" [Электронный ресурс] / П. А. Толстых // Lobbying.ru. – Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_6811_linkid_58.html.

12. Толстых П. А. Практика лоббизма в Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации / П. А. Толстых. – Москва, 2006. – С. 4.
13. Толстых П. А. Развитие технологий лоббизма и GR: новые направления деятельности в рамках РАСО [Электронный ресурс] / П. А. Толстых // Lobbying.ru. – Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_5777_linkid_64.html.
14. Толстых П. А. Рейтинг наиболее эффективных отраслевых специалистов по связям с органами государственной власти России / П. А. Толстых. – Москва, 2008. – С. 3–4.
15. Шустер Е. Государевы люди [Электронный ресурс] / Е. Шустер // Lobbying.ru. – Режим доступа: <http://www.lobbying.ru/Dokuments/Otdel%20kadrov.pdf>.
16. Чечель А. Иностранцы жалуются [Электронный ресурс] / А. Чечель // Lobbying.ru. – Режим доступа: http://lobbying.ru/content/sections/articleid_5976_linkid_64.html.
17. GR и лоббизм в современной России: результаты исследования [Электронный ресурс] // IABC-Russia. – Режим доступа: http://www.communicators.ru/library/researches/rlob_res.
18. STRATFOR о стратегических тенденциях 2011 года [Электронный ресурс] // Лоббирование в Украине. – Режим доступа: http://lobbying.com.ua/load/stratfor_o_strategicheskikh_tendencijakh_2011_goda/10-1-0-20.
19. 2010: State of Government Affairs in Russia. From Jungle to FCPA/UKBA Compliance [Электронный ресурс] // Кесарев Консалтинг. – Режим доступа: http://www.kesarev.ru/images/stories/articles_attachment/state_of_government_affairs_in_russia.pdf.

Стаття надійшла до редакції 02.09.2014.

Климович С. А. Government Relations в РФ: прошлое, современное, будущее

В статье исследуется состояние общественных взаимоотношений бизнеса и органов государственной власти РФ.

Ключевые слова: государственное управление, связи с общественностью, Government Relations, лоббизм, public affairs, адвокаты, РФ.

Klimovych S. Business-Government Relations in Russia: Past, Present, Future

Until now, the domestic scientific literature has not yet been a comprehensive analysis of the Russian branch of Government Relations. Article explores the level and dynamics of Government Relations' sphere in the Russian Federation; considers the value of GR in Russian intersectoral collaboration; explains why this aspect should be taken into account by Ukrainian businessmen and civil society activists in the process of competition or cooperation with local corporations, as well as in the case of entry to the Russian market in the context of protecting the economical interests of Ukrainian citizens and industries abroad; it analyses the legal security of the Russian branch of GR; makes recommendations for the further investigation of cross-sectoral cooperation in Russia. Scope of Government Relations in the Russian Federation is booming in both qualitative and quantitative terms. Therefore the value of GR is growing. This aspect should be considered by domestic corporations and NGOs in the process of competition or cooperation with local corporations, as well as in the case of entry into the market of the Russian Federation; Status of legitimacy activities of subjects and objects of lobbying suggests that this process is not transparent although visible trend is positive; It would be good for future research to further explore affairs with intercourse Ukrainian business and NGO institutions with central governmental authorities of the Russian Federation. Analysis of scientific publications in Ukraine suggests that the article is actually the first Ukrainian-language, published on the problems of the material. Nikolay Kasyanov, former Chairman of the Agency of Business Communications (Russia) held – it is estimated that to the cost of GR can be attributed to 20% of domestic investments in Russia and up to 20–25% of the investments by Russians abroad.

Key words: public administration, public Relations, government Relations, lobbying, public affairs, advocacy, Russia.

УДК 347.83:[070+654.198](477:061.1ЄС)

А. В. Кострубіцька

аспірант

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

У статті проаналізовано тенденції розвитку суспільного мовлення в європейських країнах. Вивчено механізми державного регулювання діяльності суспільних телекомпаній, способи фінансування, утворення керівних органів та призначення наглядових рад. Висвітлено положення Закону України "Про суспільне телебачення і радіомовлення" та визначено його сильні й слабкі сторони. Надано пропозиції щодо вдосконалення Закону та запропоновано шляхи впровадження європейського досвіду державного регулювання суспільного мовлення в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, суспільне мовлення, Європейський Союз, "фінська" модель, ліцензійна плата, наглядова рада.

I. Вступ

Розвиток суспільного мовлення у Європейському Союзі набув значної популярності. Однак, до України ця хвиля дійшла тільки на рівні проекту його створення. Щоправда, 17.04.2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон "Про суспільне телебачення і радіомовлення України" [2]. В ЄС діяльність суспільних мовників регулюється Віденською декларацією про громадське теле- і радіомовлення.

Цю проблематику досліджували Д. Ковриженко [3], Г. Красноступ [4], Ю. Палагнюк [5], О. Самуляк [7]. У Європі серед останніх праць можна відзначити, зокрема, наукові доробки Є. Будація [9], Г. Штромайєра [8] та К. Якубовича [10].

II. Постановка завдання

Метою цієї статті є аналіз європейського досвіду регулювання державою діяльності суспільного мовлення та впровадження конкретних механізмів на практиці, зокрема задля вдосконалення положень Закону України "Про суспільне телебачення і радіомовлення".

III. Результати

Громадські медіа на території континентальної Європи були запроваджені після 1945 р. і, на думку різних дослідників, скопійовані з моделі "BBC" у Великій Британії. Результати створення суспільних мовників у різних країнах Європи різняться, що, передусім, виражено в їхньому функціонуванні. Однак, спільні тенденції є.

Перш за все, слід зазначити відмінність, яку вбачають правники між суспільним і громадським телебаченням. Поняття "суспільне телебачення" та "громадське телебачення" за своєю природою не є тотожними, зауважують юристи, оскільки поняття "суспільне телебачення" містить ознаки власності суспільства, тобто власності, яку раніше за-

раховували до державної. А "громадське телебачення" містить ознаки власності громади, тобто комунальної форми власності [4].

Класичними моделями суспільного мовлення слід вважати Велику Британію та Францію. Саме в цих країнах за умов посиленої ролі парламенту та з появою політичної опозиції виникла незалежна й критично налаштована до дій влади журналістика. Зокрема, польський науковець А. Якубович пояснює такий потужний розвиток громадських засобів масової інформації у Великій Британії існуванням чотирьох націй у межах однієї країни (Англія, Шотландія, Уельс та Північна Ірландія) [10], кожна з яких потребує підвищеної соціальної ролі суспільних медіа.

Тож у межах створення суспільного мовлення в Україні слід звернутися до європейського досвіду, передусім з питань процедури фінансування, утворення керівних органів і наглядових рад.

Закон України "Про суспільне телебачення і радіомовлення" передбачає об'єднання НТКУ та ДТРК "Культура" в Національну суспільну телерадіокомпанію. Згідно з проектом, мовити громадське телебачення буде на ефірних частотах НТКУ і ДТРК "Культура" [1]. Програми ДТРК "Культура" ретранслюють усі регіональні держтелерадіокомпанії, а покриття НТКУ становить 97% території України.

На думку багатьох дослідників, на шляху реалізації цього Закону в Україні виникатимуть проблеми. Причин цьому декілька. По-перше, український глядач хоч і вибагливий, проте ще не готовий сплачувати абонентську плату за продукт, який споживає. По-друге, досі залишаються невизначеними конкретні органи регулювання діяльності суспільних мовників та їх обов'язки. По-третє, незалежність та об'єктивність суспільних мовників стоїть під питанням, оскільки вплив політичних осередків значний.

Другим і одним з важливих питань є проблема фінансування суспільних телемовників. Європейський досвід свідчить про три можливі варіанти: 1) бюджетний; 2) абонентський; 3) змішаний.

Традиційним способом фінансування суспільних медіа є ліцензійна плата. В Європі, за словами Ю. В. Палагнюк, щорічні ліцензійні плати встановлюються урядом та сплачуються кожною оселею через пошту або спеціальну агенцію [5, с. 82]. Втім, незважаючи на переваги такого способу фінансування, ліцензійна плата отримала низку критичних відгуків, оскільки є регресивним податком (це, по суті, означає, що ставка платні є сталою і єдиною для всіх користувачів). Попри це, головним джерелом фінансування суспільних мовників, зокрема у Великій Британії, є ліцензійна плата.

Натомість, у решті країн континентальної Європи ситуація інакша: медіа мають змішані джерела фінансування. Зокрема, законодавством передбачені заробітки від реклами. Говорячи про так звану “змішану модель” (“mixed model”), Г. Штротмайер зауважує, що вони фінансуються переважно з абонентської (тобто ліцензійної) плати за користування їхніми послугами й незначною мірою за рахунок доходів від реклами та інших надходжень (у тому числі з реалізації ліцензійних прав) [8, с. 207].

Зокрема, вартою уваги є система отримання доходу від реклами для суспільних мовників у Фінляндії. На нашу думку, в Україні варто було б застосувати так званий, “фінський варіант” розподілу держаних коштів для функціонування суспільного мовлення, що передбачає створення спеціального позабюджетного фонду. Джерелами формування такого фонду у Фінляндії є два види коштів: кошти, отримані у вигляді абонентської плати, та кошти, отримані від комерційних організацій мовлення у вигляді плати за право мовлення.

При цьому особливість “фінської моделі” фінансування полягає в тому, що розмір плати за право мовлення не є фіксованим (як у багатьох інших європейських країнах), а визначається на основі прогресивної шкали і є прямо пропорційним доходам комерційних мовників від спонсорської підтримки та реклами. Такий механізм фінансування діяльності Фінської корпорації телерадіомовлення дав змогу повністю заборонити рекламу (для спонсорства винятки зроблено лише щодо трансляції окремого вичерпного переліку спортивних програм) [6].

Д. С. Ковриженко говорить про те, що, на відміну від багатьох країн Східної Європи, у Фінляндії абонентська плата стягується лише з телевізійних приймачів (тоді як у більшості країн Східної Європи абонентська плата стягується і за використання радіо-

приймачів). За загальним правилом абонентська плата нараховується на кожний телевізійний приймач. У тих випадках, коли телевізійні приймачі використовуються одним домогосподарством, плата стягується за користування одним приймачем, незалежно від кількості фактично використовуваних телевізорів. Для підприємців плата нараховується для кожного місця здійснення діяльності, де використовуються телевізійні приймачі, незалежно від кількості підключень до телемережі. З метою забезпечення контролю за повнотою і своєчасністю сплати абонентської плати, фінська організація з регуляторного контролю медіа (Finnish communications regulatory authority, FICORA) має право проводити перевірки використання приймачів. Відповідна функція покладається на спеціальних інспекторів, які мають право одержувати від користувачів інформацію про кількість, розміщення приймачів, строки їх використання, у тому числі – вимагати документи, що засвідчують відповідні факти [3, с. 38].

У зв'язку з ускладненим механізмом фінансування, Законом України “Про суспільне телебачення і радіомовлення” передбачено, що фінансування роботи Національної суспільної телерадіокомпанії (НСТУ) з держбюджету відбуватиметься протягом 4 років [1], після чого кошти планується отримувати з різних джерел: від абонентської плати, продажу теле- і радіопродукції, розміщення державного замовлення, добровільних і благодійних внесків. У країнах Європейського Союзу повністю державне фінансування суспільних мовників зустрічається рідко.

Попри це, все ж існують винятки, коли фінансування державою є виправданим. Д. С. Ковриженко наводить 3 можливі умови:

- ухвалено законодавчий акт, який чітко визначає місію суспільного мовлення. Європейська комісія не втручається в зміст програм суспільного мовлення, однак, категорії програм мають бути визначені таким чином, щоб інші організації мовлення планували свою діяльність. Водночас здійснення мовлення через Інтернет можна вважати складовою місією суспільного мовлення;
- створено систему незалежного національного моніторингу виконання суспільним мовленням своєї місії. Обов'язки організації суспільного мовлення мають бути чітко визначені законодавством, і їх виконання має перевіряти незалежний національний орган моніторингу (контролю);
- фінансування суспільного мовлення має бути пропорційним. З цього, зокрема, випливає необхідність визначення “комерційної діяльності” та “діяльності, пов'язаної з реалізацією місії суспільного мов-

лення”, запровадження окремої звітності для цих двох видів діяльності, обліку фінансових операцій на окремих рахунках у банку [3, с. 6].

Закон України “Про телебачення і радіомовлення” підтверджує можливість виокремлення окремої статті видатків у державному кошторисі. Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону, джерелами фінансування телерадіоорганізацій є бюджетні асигнування на виконання державного замовлення; абонентська плата; кошти, отримані від виробництва і трансляції реклами, створення телерадіопрограм на замовлення, іншої передбаченої законодавством і статутними документами комерційної діяльності; кредити, інвестиції, внески засновників, спонсорів, благодійних організацій [2]. Однак тоді виникає питання, яку обрати модель розподілу коштів. Суспільні телемовники можуть отримувати гроші напряму та розпоряджатимуться ними відповідно до власних потреб, але в такому разі контроль за використанням коштів буде складнішим.

Як альтернативний варіант фінансування розглядається введення двох 1% зборів: для українських телерадіокомпаній від вартості розміщення реклами й для абонентів багатоканальних телемереж – від вартості абонплати.

Дискусійним є питання заробітку суспільного мовлення на комерційній рекламі. У більшості країн Європейського Союзу на поширення реклами встановлені обмеження. Для українського ринку реклама є дохідним ресурсом, а тому повністю відмовитись від неї не вдасться.

Ще один аспект – це фінансування спонсорами. У розумінні суспільного мовлення як такого пряме спонсорство відкидається. Адже будь-яке залучення політичних чи комерційних організацій впливатиме на контент. Таким чином, можлива цензура ефіру.

Третя особливість європейського суспільного мовлення полягає у повній незалежності від політичної кон'юнктури та партійного забарвлення. Однак впливати на ефір можуть його керівні органи. У Європейському Союзі це питання вирішили за допомогою обмежень щодо сумісництва державних посад разом з управлінням медійними майданчиками та створенням незалежних, політично нейтральних наглядових рад. В Україні ж питання володіння телерадіокомпаніями стоїть досить гостро. Соціологічні опитування демонструють, що персональний вплив власників чи політичних посад є суттєвим.

На думку Ю. В. Палагнюк, для запобігання можливості політичних та інших впливів на громадські ЗМІ створюються телерадіомовні й адміністративні ради як наглядові органи громадського телерадіомовлення. Завдання цих рад полягає в тому, щоб

представляти інтереси суспільства, адже громадські телерадіокомпанії мають право на самоврядування і не підлягають відомчому експертному контролю [5, с. 78].

У європейських країнах механізми формування керівних органів суспільного мовлення закріплені на законодавчому рівні. Такі положення сприяють забезпеченню незалежності мовників від політичного впливу. Зокрема, дослідники зараховують такі процедури, як:

- паритетний принцип формування рад організацій мовлення з числа представників парламентської більшості та опозиції;
- залучення до складу вищих органів управління не лише політиків, а й незалежних експертів;
- закріплення повноважень з формування вищого керівного органу суспільного мовлення за національним органом регулювання телебачення і радіомовлення (у багатьох країнах ЄС цей орган сам по собі є незалежним);
- встановлення умов дострокового припинення повноважень членів органів управління тощо.

Гарантія незалежності забезпечується системою їх формування. Так, Ю. В. Палагнюк виокремлює три можливі варіанти призначення членів регуляторних органів: 1) виконавчою владою або президентом; 2) парламентом; 3) за “змішаним” принципом [5, с. 79]. Разом з тим у Європі існують випадки залучення органів судової влади до участі в регуляторній політиці медіа (Австрія, Португалія).

Не менш важливою є й регуляторна політика програмного наповнення суспільних мовників. Програмна політика повинна бути чітко визначена. Зокрема, глядачеві має гарантуватись незалежне висвітлення всіх точок зору, показ фактів і подій без викривлень і політичного забарвлення. На законодавчому рівні мають бути прописані випадки, за яких мовник несе відповідальність за інформацію, яку він повідомляє, висвітлюючи діяльність органів державної влади. Особливо актуальним для України є питання репрезентативності думок. Позиції населення Сходу й Заходу України часто різняться. Захід налаштований переважно проєвропейськи, Схід же країни в основному зорієнтований на російську політику. Суспільне мовлення повинно висвітлювати обидві позиції, аби уникнути ідеологічного розколу.

Крім того, слід звернути увагу, що більшість телеканалів нині мають також інтернет-трансляцію. У законодавстві України жодних правових обмежень щодо трансляції мережових ЗМК не встановлено, на відміну від Європи. Європейські інтернет-ЗМК зараховують до таких, що саморегулюються. Наприклад, у Великій Британії створені спе-

ціальні органи: "Офком" (Office of communication – незалежна організація, що регулює діяльність телерадіоіндустрії), "Піклувальна рада" на BBC ("BBC Trust" – редакційний орган, який відповідає за оперативну доставку BBC-послуг та контроль за напрямками редакційної та творчої діяльності, відповідно до меж, визначених громадською довірою) [7]. В Україні аналогічні функції покладені на Комісію з журналістської етики, втім, за відсутності достатньої законодавчої бази її повноваження не поширюються на мережу Інтернет.

Отже, у створенні суспільного мовлення потрібно керуватись принципами, закріпленими європейськими країнами, в яких воно успішно існує багато років, а саме:

- програмне спрямування має бути універсальним, категорія "глядач" повинна охоплювати всіх громадян, незалежно від їх віку та соціального статусу;
- різноманітність змісту та жанрів програм, які мають на меті врахування інтересів різних груп глядачів і слухачів;
- незалежність мовників від партійно-політичного та ринкового тиску.

Попри це, багато європейських дослідників визнають, що суспільне мовлення не виправдало себе та має суттєві загрози у своєму подальшому розвитку. Зокрема, майбутнє суспільного мовлення в Європі все частіше заперечується через наявність несприятливих зовнішніх чинників (посилення конкуренції з боку комерційних ЗМІ, концентрації засобів масової інформації, політичних і економічних інтересів – противників незалежних ЗМІ) та внутрішніх труднощів (вартість, неефективність або політична необ'єктивність громадських мовників) [9, с. 56].

Ідеал громадських засобів інформації був і є невід'ємною частиною демократії і громадської сфери в Європі, оскільки він нерозривно пов'язаний з ідеєю публічності, вписаною в основи демократичного державного устрою. Емпіричним аргументом проти суспільного мовлення стають комерційні мовники, і їх не слід ігнорувати.

Так, дослідники вважають, що різні ролі громадських і комерційних мовників (так звана "дуальна система") на ринку засобів масової інформації підтримують здорову конкуренцію. При цьому тон мовлення задають все ж громадські мовники, тим самим змушуючи приватних оглядачів поліпшувати рівень мовлення. Як зазначає Ю. В. Палагнюк, європейські країни вирішили впровадити дуальну медіа-систему лише в результаті зовнішнього тиску, спричиненого появою зарпублічних приватних каналів та проведенням європейської медіаполітики [5, с. 77].

IV. Висновки

Таким чином, на нашу думку, Закон України "Про суспільне телебачення і ра-

діомовлення" потребує низки доопрацювань, зокрема у сфері фінансування та утворення керівних органів, адже на сьогодні він не гарантує перетворення суспільного телебачення на один з каналів, що буде політично незалежним та демонструватиме думку українського суспільства в цілому.

Список використаної літератури

1. Про суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stv.mediasapiens.ua/material/29694>.
2. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII.
3. Ковриженко Д. С. Фінансування суспільного мовлення в країнах Європи [Електронний ресурс] / Д. С. Ковриженко. – Режим доступу: http://stv.mediasapiens.ua/sites/mediaosvita.com.ua/files/finansuvannya_europa.pdf.
4. Красноступ Г. Правове забезпечення створення суспільного та громадського телебачення в Україні [Електронний ресурс] / Г. Красноступ // Юридичний журнал. – 2009. – № 9. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3120>.
5. Палагнюк Ю. В. Державне регулювання аудіовізуальних засобів масової комунікації: європейський досвід та Україна : монографія / Ю. В. Палагнюк. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 236 с.
6. Правове регулювання суспільного мовлення: стандарти ЄС, Ради Європи та досвід країн-членів Євросоюзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stv.mediasapiens.ua/sites/mediaosvita.com.ua/files/pravove_reguluvannya.pdf.
7. Самуляк О. Саморегулювання як визначальний чинник діяльності мережевих медіа в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://journ.besaba.com/effects-of-new-media-and-trends.html>.
8. Штромайер Г. Політика і мас-медіа / Герд Штромайер ; пер. А. Орган. – Київ : Вид-во Києво-Могилянської академії, 2008. – 303 с. – (Бібліотека журналіста).
9. Budacia E. A. The role of the public service broadcasting in the European countries [Electronic resource] / E. A. Budacia. – Mode of access: <http://steconomice.utoradea.ro/anale/volume/2008/v1-international-business-and-european-integration/009.pdf>.
10. Jakubowicz K. Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end? [Electronic resource] / K. Jakubowicz. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2014.

Кострубицкая А. В. Государственное регулирование общественного вещания: европейский опыт и украинские реалии

В статье проанализированы тенденции развития общественного телевидения в европейских странах. Изучены механизмы государственного регулирования деятельности общественных телекомпаний, способы финансирования, создание руководящих органов и назначение наблюдательных советов. Проанализированы положения Закона Украины "Об общественном телевидении и радиовещании" и определены его сильные и слабые стороны. Даны предложения по усовершенствованию Закона и предложены пути внедрения европейского опыта государственного регулирования общественного вещания в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, общественное вещание, Европейский Союз, "финская" модель, лицензированная оплата, наблюдательный совет.

Kostrubitska A. State Regulation of Public Broadcasting: European Experience and Ukrainian Realities

The article informs of trends of development of the public service broadcasting in the European countries. The mechanisms of governance of public broadcasters, the ways of financing, the creation of the governing bodies and the appointment of the supervisory boards are deeply analyzed.

One of the important features of the European public service broadcasting is its complete independence from the political forces and political parties. The information given in the article provides deep analyzing of program policies. In particular, the viewer should be guaranteed the independent coverage of all points of view, showing the facts and events without distortion and political overtones. The cases in which the broadcaster is responsible for the clear and true information must be registered in legislation.

The author insists on the fact that empirical arguments against public broadcasting are commercial broadcasters, and they should not be ignored. The author believes that the different roles of public and commercial broadcasters (the so-called "dual system") gives maintain healthy competition to the media market. In this case, it sets the tone of speech of the public broadcasters, thus forcing reviewers to improve the level of private speech.

The author analyzes the provisions of the Law of Ukraine "On Public Television and Radio Broadcasting" and determines its strengths and weaknesses. Author lists up three possible problems in implementation this law in Ukraine. Firstly, the Ukrainian audience is not ready to pay the monthly fee for a product that consumes yet. Secondly, it still remains uncertain specific regulators of activity of public broadcasters and their responsibilities. Third, independence and impartiality of public service broadcasters is questionable, since the impact of policy is huge.

The conclusion is drawn that the author offers the ways of implementation the European experience of regulation of the public broadcasting in Ukraine.

Key words: governance, public service broadcasting, the European Union, "Finnish" model, licensed payment, the supervisory board.

УДК 35.001.73(477)::004

І. К. Костюк

здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено питання впливу та застосування сучасних інформаційних технологій у процесі впровадження адміністративної реформи в Україні, визначено основні проблеми застосування системи електронного уряду та шляхи вирішення цих проблем, подано рекомендації щодо застосування інноваційних технологій у системі державного управління на місцевому та державному рівні.

Ключові слова: адміністративна реформа, державне управління, функції, трансформація, інновації, електронний уряд.

І. Вступ

Просування України до інформаційного суспільства вимагає ефективного управління всіма видами інформаційних ресурсів та переорієнтування всієї системи державного управління на цілеспрямовану організаційну діяльність у нових умовах. Національна політика розвитку інформаційного суспільства ґрунтується на засадах пріоритетності науково-технічного та інноваційного розвитку держави, формування сприятливих законодавчих і економічних умов, всебічного розвитку інформаційної інфраструктури, сприяння збільшенню кількості електронних послуг, широкого впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у науку, освіту, культуру, охорону здоров'я та навколишнього середовища.

Щодо впровадження сучасних інформаційних технологій у сфері державного управління, то цей напрям, безумовно, є складовою неминучого переходу до інформаційного суспільства. У сучасних умовах, коли використання високих технологій є вирішальним фактором підвищення ефективності в усіх сферах людської діяльності, зокрема в системі державного управління, щодня зростає потреба у використанні інформаційно-комунікаційних технологій в органах державної влади.

Окремі проблеми адміністративної реформи та трансформації управлінських функцій в Україні досліджують такі вчені, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Бандурка, В. Баштанник, Ю. Битяк, В. Білоус, М. Вавринчук, Р. Войтович, Н. Гончарук, В. Горніка, В. Гріньова, Н. Гутарева, Р. Калюжний, В. Кампо, Д. Кокоріна, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, С. Кравченко, О. Крупчан, Є. Кубко, В. Марчук, Ю. Морозова, Н. Нижник, Л. Оголевої, В. Опришко, П. Пацурківський, В. Петков, О. Петришин, М. Пухтинський, В. Реб-

кало, А. Селіванов, Р. Фатхутдінова, В. Цветков, В. Шамрай, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін.

Проблеми адміністративного реформування розглядали також російські дослідники: Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Н. Глазунова, Ю. Козлов, Б. Лазарев, Ю. Тихомиров та ін. Але теоретичні аспекти проблематики впливу інноваційних технологій на функції державного управління не можна вважати абсолютно дослідженими в галузі науки "Державне управління", адже адміністративна реформа супроводжується постійним та цілеспрямованим застосуванням нових інформаційних технологій у сфері державного управління. Тому ми вважаємо за необхідне проаналізувати тенденції сучасного реформування в Україні та виявити особливості цього процесу.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає в дослідженні проблемного поля інформаційної складової адміністративної реформи в Україні.

III. Результати

Як зазначає вітчизняний дослідник С. Кравченко, зміст реформ у системі державного управління залежить безпосередньо від розуміння державного управління як об'єкта реформування, а відтак, він має широке та вузьке трактування. У широкому розумінні реформа державного управління передбачає зміни як системи органів державної влади (інститут глави держави, органи законодавчої й виконавчої влади, конституційного та адміністративного судочинства, прокуратури), так і управлінської діяльності зазначеної системи органів унаслідок інтеграції політичних, правових та адміністративних функцій управління. У вузькому значенні реформи державного управління обмежуються лише системою органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративні функції. Тож є очевидним, що організаційні зміни державного управління мають

бути органічно вбудовані в широкий процес суспільних перетворень, спрямованих на прогресивний розвиток суспільства. Тому надзвичайно актуальним завданням є забезпечення синхронізації реформи державного управління з організаційною перебудовою в усіх сферах суспільного життя. Для досягнення такої синхронізації, як зазначає С. Кравченко, необхідно виходити з того, що цілі реформи державного управління формуються на основі потреб реформування інших галузей суспільного виробництва, а можливості перетворень у цих галузях визначаються, виходячи з реальних змін у системі державного управління [3, с. 620–621].

Державно-управлінські реформи доцільно розглядати як важливу складову системного реформування суспільства, адже саме вони відіграють провідну роль у забезпеченні суспільного розвитку. Зміст цих реформ полягає у формуванні дієвих систем державного управління, які спроможні забезпечити прогресивний розвиток суспільства, що в процесі перетворень приведе до підвищення якості життя громадян країни. Тому важливо своєчасно реагувати на зміни в суспільстві та застосовувати сучасні інструменти в упровадженні реформ [1, с. 65].

Масове впровадження управлінських інновацій в адміністративній реформі характеризується як інвазія (поширення) нововведень. Цей процес у такій складній системі, якою є система державного управління, вимагає нових операційних режимів, нових принципів роботи; вона відбувається лише при симбіозі старих і нових принципів та структур. Інвазія приводить до виникнення нових явищ, які вимагають передислокації персоналу, переналагодження системи комунікаційних зв'язків. Це зумовлює необхідність зміни організаційних структур і "підгонки" розрізнених чинників до нової системи організаційної взаємодії. Інвазія є імпульсом до проведення системи інноваційних заходів щодо матеріально-ресурсної бази управління. Завдяки їм суспільство стає дедалі оперативнішим у прийнятті рішень, змінюються форми праці, а органи влади мають швидко відреагувати на це у своїй діяльності, впроваджуючи інноваційні технології під час адміністративної реформи та діяльності органів державної влади відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні [6, с. 48–52].

Система державного управління в здійсненні трансформаційних процесів відіграє ключову роль, важливим чинником є використання інновацій у ході адміністративної реформи. На наш погляд, вони є каналом втілення в управлінську практику досягнень людського інтелекту, сучасних соціальних практик, результатів нових інформаційних технологій, що сприяє інтелектуалізації управлінської діяльності, підвищенню її наукоємності.

Так, прикладом застосування інновацій у адміністративній реформі може бути використання галузевих інформаційних порталів для керівників і звичайних службовців у певній сфері діяльності органів державного управління. Можливості таких порталів є невичерпними й значно підвищують ефективність діяльності таких органів через свою багатозадачність та багатоплановість, а також через можливість брати участь у діяльності таких порталів науковців, експертів, для вивчення недоліків та покращення діяльності певних органів. Такі портали можуть виконувати різноманітні функції з надання необхідної нормативно-правової інформації, містити в собі базу знань, галузевий глосарій, сповіщати про офіційні оголошення тощо.

З функціональної точки зору інформаційні портали сприятимуть швидкому обміну завданнями та відповідними звітами з їх виконання між керівниками й підлеглими.

Подібні IT-проекти містять у собі можливість підвищення рівня професійного спілкування та обміну досвідом між спеціалістами певних галузей, вони можуть нести в собі бази контактів усіх учасників проекту, персональні сторінки користувачів порталу, форуми, блоги та обмін миттєвими повідомленнями, а також інформувати про конференції, тренінги й наради онлайн.

Всесвітнім банком реконструкції та розвитку визначено перелік основних проблем, визнанням і рекомендованим механізмом подолання яких є реформування державної служби та державного управління:

- невинуватене зростання зайнятості та видатків на заробітну плату в державному секторі;
- неефективність політики мотивації державних службовців;
- протекціонізм;
- корупція та низький рівень суспільної довіри до державних службовців;
- нездатність державного апарату швидко та гнучко реагувати на зміни суспільних пріоритетів;
- операційна неефективність державного апарату та низька якість державних послуг;
- нестача кваліфікованого персоналу в регіонах з обмеженими людськими ресурсами [2, с. 282–308].

Однією з ознак розвинутого громадянського суспільства є його інформованість. Тому будь-яким реформам, особливо тим, що безпосередньо стосуються найбільш широких верств населення, а реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіальна реформа належать саме до таких, має передувати широкий інформаційний супровід.

Відомо, що коли йдеться про реформи, соціум схильний виявляти консерватизм, побоюючись, що зміни не приведуть до покращення, а навпаки. Тому практично немо-

жливо знайти в історії будь-якої країни приклади, коли б населення прихильно сприймало навіть найкращі реформи. І часто неприйняття реформ населенням ставало головною перешкодою на шляху їх реалізації, тому дуже важливим у процесі реформування є інформаційне супроводження, тлумачення населенню суті реформ: які покращення вони мають на меті; які переваги, зрештою, отримає кожний громадянин, кожна родина або громада.

Без належного інформаційного супроводу реалізація реформ постійно буде стикатися не тільки з неприйняттям їх населенням, а й з непорозумінням з боку суб'єктів і виконавців реформ, зокрема тих, які на базовому рівні представляють громади, мають безпосередній контакт з громадянами. Так, за даними авторського моніторингу офіційних сайтів центральних органів виконавчої влади встановлено, що найбільшої уваги інформаційному супроводу галузевої реформи приділяє профільне міністерство. На веб-сторінці МОЗ України є спеціальне "вікно", а в його структурі виокремлено підрозділ про інформаційний супровід медичної реформи [4].

Примірна структура розділу з реформування охорони здоров'я для сайтів ОДА та КМДА пілотних регіонів передбачає такі напрями:

1. Регіональний план-графік реалізації реформи медичного обслуговування.
2. Законодавче забезпечення: закони України, постанови Кабінету Міністрів України, накази МОЗ України (дублювання із сайту МОЗ чи посилання на відповідний розділ сайту МОЗ) з питань реформування.
3. Регіональна робоча група за напрямом "Реформа медичного обслуговування" (склад Регіональної робочої групи, протоколи засідань регіональної робочої групи).
4. Проекти законодавчих та нормативно-правових актів з питань реформування для обговорення (дублювання із сайту МОЗ чи посилання на відповідний розділ сайту МОЗ).
5. Інформаційний супровід реформування галузі охорони здоров'я: інформаційні матеріали; новини; інформація ЗМІ.
6. Думка експертів (інтерв'ю).
7. Запитання, що задаються найчастіше, та відповіді на них (за матеріалами гарячих ліній, звернень громадян тощо).

Сьогодні всі демократичні та розвинуті держави обирають для себе пріоритетом якісне надання послуг громадянину, технічною складовою реалізації якого є принципи електронного урядування та надання послуг за допомогою інтернет-ресурсів. При цьому в державних органах, органах державної влади та органах місцевого самоврядування зникають черги, а "єдине вікно" перетворюється на "єдине електронне вікно".

Тому дуже важливо направити вектор діяльності органів влади всіх рівнів на вдосконалення сучасної ІТ-сфери, чого вимагає сучасне комп'ютеризоване суспільство, бо саме впровадження сучасних інформаційних технологій вирішить більшу частину проблем, існуючих сьогодні в системі державного управління. Як показує досвід зарубіжних країн, реформування системи органів влади потребує певної готовності населення до цього, тобто громадянського суспільства.

Підвищення ефективності державного управління залежить від якісно нового рівня інформаційного забезпечення органів виконавчої влади. У зв'язку із цим основними завданнями реформи державного управління має бути інформатизація та комп'ютеризація всіх рівнів державної влади, а також:

- створення інформаційної системи державного управління;
- визначення потреб органів влади у нових інформаційних технологіях та базах даних;
- розробка типових проектів і стандартів інформатизації державного управління;
- здійснення державного керівництва впровадженням нових інформаційних технологій у сфері державного управління;
- організація міжнародного співробітництва в галузі обміну інформацією щодо державного управління;
- здійснення безпаперового документообігу;
- удосконалення статистичної звітності стосовно функціонування органів виконавчої влади;
- розробка нормативно-правових актів з питань інформатизації адміністративної системи, у тому числі її захисту [5].

Сьогодні однією з визнаних світових форм перспективного реформування державного управління в умовах інформаційного суспільства є побудова електронної взаємодії на основі технологій електронного урядування, спрямованого на створення безпосередньої взаємодії уряду та органів виконавчої влади з громадянами, яка надає змогу громадянам швидко й у зручний спосіб одержувати якісні та менш вартісні послуги цілодобово, сім днів на тиждень.

IV. Висновки

Останніми роками, коли світова спільнота робила великі кроки вперед у сфері інформатизації системи державного управління, Україна продовжувала її екстенсивний розвиток. Трансформації функціонування суспільних інституцій завжди мають широкий суспільний резонанс, супроводжуються активними дискусіями. Не є винятком і ідея "електронної взаємодії", побудованої на технологіях електронного урядування. Вона полягає в тому, що в умовах широкого використання інформаційних комп'ютерних технологій роль держави, уряду та інших орга-

нів влади як тотального та всеохопного керівника значно звужується. Це пояснюється тим, що електронна демократія забезпечує реальну можливість участі в прийнятті управлінських рішень широким верствам населення, усім без винятку громадянам, досягаючи тим самим найвищий рівень відкритості й прозорості влади. Інформатизація системи державного управління має передбачати побудову на єдиній методологічній і програмній основі державної інформаційно-аналітичної системи, основним завданням якої має стати моніторинг результативності та ефективності управлінської діяльності на всіх рівнях виконавчої влади, створення й підтримка банку даних про ці органи, доступ до міжнародних інформаційних мереж.

Досвід успішних зарубіжних країн переконує, що реформа державного управління – це єдиний шлях до сервісної держави європейського зразка.

Список використаної літератури

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні / В. Б. Авер'янов. – Київ : СОМІ, 1999. – 265 с.
2. Афанасьєв В. План модернізації державного управління: пропозиції щодо проведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєв, А. Вишневський, Р. Гекалюк, Т. Мотренко. – Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Примірна структура розділу з реформування охорони здоров'я для сайтів ОДА та КМДА пілотних регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://moz.gov.ua/ua/portal/strucsitepp.html>.
5. Рудьєв В. А. Менеджмент : навч. посіб. / В. А. Рудьєв, С. О. Гуткевич. – Київ : Центр навчальної літератури, 2011. – 312 с.
6. Вартанян В. М. Формування функцій державного управління інноваціями на регіональному рівні / В. М. Вартанян, О. П. Колісник // Проблеми економіки. – 2011. – № 3. – С. 48–52.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2014.

Костюк И. К. Информационная составляющая административной реформы в Украине

В статье рассматриваются вопросы влияния и применения современных информационных технологий в процессе внедрения административной реформы в Украине, определяются основные проблемы применения системы электронного правительства и пути решения данных проблем, даются рекомендации по применению инновационных технологий в системе государственного управления на местном и государственном уровне.

Ключевые слова: административная реформа, государственное управление, функции, трансформация, инновации, электронное правительство.

Kostiuk I. Information Components Administrative Reform in Ukraine

This paper examines the impact and application of modern information technology in the implementation of administrative reform in Ukraine, identifies the main problems of application of e-government, and solutions to these problems are determined by the positive aspects of the use of innovative technologies in public administration at the local and state level. With regard to the introduction of modern information technology in public administration, then this course is definitely one part of the inevitable transition to the information society. Under present conditions, when the use of high technology is a critical factor in increasing efficiency in all areas of human activity, including in public administration, every day growing need for information and communication technologies in public administration. One of the signs of a developed civil society is its awareness. Therefore, any reforms, especially those that relate directly to most of the general public and local self-government and administrative-territorial reform belong to just such must precede and be present at their conduct extensive information support. Therefore, it is important to send a vector of activities of all levels for improvement of modern IT-sector, which requires a modern computerized society, for it is the introduction of modern information technology will solve most of the problems that exist today in the public administration. The experience of other countries, reform of government requires a certain willingness of the population to it, that of civil society.

Key words: administrative reform, governance, functions, transformation, innovation and e-government.

УДК 351.83

Н. Б. Ларіна

кандидат педагогічних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України**ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇН:
ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

У статті проаналізовано особливості модернізації соціальної політики демократичних країн: умови й тенденції проходження, позитивні і негативні наслідки. Акцентовано увагу на проблемах подолання бідності, становлення демократичної й соціальної держави.

Ключові слова: соціальна політика, соціальна активність, соціальна держава, суб'єкти соціальної політики, модернізація, демократія, трансформація та глобалізаційні процеси.

I. Вступ

Досвід політичного життя демократичних країн переконливо свідчить про потребу адаптації українського суспільства до світових глобалізаційних викликів з метою визнання України як демократичної держави у світовому співтоваристві. Зміни і перетворення під впливом глобалізаційних процесів відбуваються в усіх сферах життєдіяльності суспільства: економічній, політичній, соціальній тощо.

Актуальність статті зумовлена тим, що під впливом глобалізаційних процесів відбуваються динамічні перетворення в соціальному житті суспільства. Це свідчить про те, що історично сформовані моделі соціальної політики демократичних, економічно розвинутих країн потребують змін і перетворень відповідно до викликів сьогодення. На особливу увагу заслуговує соціальна сфера, адже механізми реалізації соціальної політики й рівень соціального захисту населення нашої країни потребують змін. Ця проблема полягає не тільки в забезпеченні стабілізації політичної ситуації, підвищенні рівня довіри громадян до діяльності держави у соціальній сфері, а й у встановленні взаємодії та взаємовідповідальності між людиною, державними інститутами як суб'єктами державної політики. На наш погляд, проблема перетворень і змін в соціальній політиці демократичних держав є особливо актуальною в епоху глобалізації та трансформаційних змін, у тому числі для української держави, яка прагне розвиватися демократичним шляхом.

Концепції модернізації в нинішніх умовах набувають чітко вираженого соціально-культурного характеру. Що стосується контексту модернізації, то він передбачає переорієнтацію суспільних відносин через поширення інтегральних цінностей (соціальна держава, гуманізм, правова держава, свобода особистості, права людини тощо) [1, с. 17].

Таким чином, відкритим є питання дослідження **“людського виміру” соціальної політики**, модернізації й трансформації соціальної

політики сучасних демократичних держав. Особливо актуальною в цьому контексті постає проблема формування моделі соціальної політики України й визначення тенденцій її перетворень в умовах демократизації.

Цю проблему досліджували такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як: М. Волгін, В. Горбатенко, Е. Гансова, О. Доронін, У. Лоренц, Г. Еспінг-Андерсен, Б. Дікон, Т. Семігіна, В. Скуратівський, А. Сіленко, О. Скрипнюк та ін. Проте динамічний розвиток сучасного суспільства під впливом глобалізаційних процесів потребує постійного аналізу та вивчення впливу на стан соціально-політичного життя суспільства, у тому числі на стан соціальної політики та соціального забезпечення, особливо з огляду на прагнення України долучитися до світового співтовариства як демократичної країни, що розвивається.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати особливості модернізації соціальної політики демократичних країн.

III. Результати

Сутнісною ознакою процесу модернізації є структурно-змістовне перетворення державної системи управління, спрямованої на розкриття всіх її потенційних можливостей, формування державної структури соціальної дії. Глобалізаційні процеси можна вважати одним із найбільш вагомих чинників прискорення процесів інтеграції й демократичного розвитку світового співтовариства. У глобалізованому світі проблеми перспективного розвитку неможливо вирішити без урахування змін у соціальній сфері суспільства, прогнозування розвитку відносин між людиною й державою та визначення базових основ модернізації соціальної політики. Досвід розвинутих країн переконливо свідчить, що зародження й формування соціальної держави відбувається не спонтанно, а на основі цілеспрямованої державної політики. На думку українських науковців, соціальна держава, як особливий різновид утвердження державотворчої позиції, не може обмежуватися лише соціальною орієнтацією. Задля адекватного забезпечення

соціальних потреб і запитів населення необхідним є створення сприятливого ринкового господарства, визначення економічної стратегії розвитку суспільства. На нинішньому етапі трансформації українського суспільства в бік ефективного функціонування та вдосконалення соціальної держави пріоритетним завданням є створення ефективної соціально орієнтованої інституційної системи, що дасть змогу громадянам вибирати між державними (інститути законодавчої й виконавчої гілок влади, біржі праці) і недержавними (приватні страхові та пенсійні компанії, благодійні фонди, громадські організації) інститутами. Досліджуючи проблему модернізації українського суспільства на зламі тисячоліть, сучасні вчені зауважують, що на сучасному етапі українського державотворення розвиток соціальної держави постав як необхідність подолання взаємного відчуження особистості й держави, держави та суспільства [2, с. 146].

Необхідною складовою демократії є розгалужена система організацій громадянського суспільства. Лише в демократичній державі такі об'єднання мають необхідні умови діяльності та розвитку, реальної участі у вирішенні державних і громадських справ. У демократичному суспільстві має відбуватися повноцінне партнерство держави та благодійних організацій, створюючи сприятливі умови розкриття громадського потенціалу й сприяння соціальній активності [3, с. 328].

Таким чином, можемо виокремити одну з тенденцій, що характеризує зміни в соціальній сфері демократичних країн, а саме: посилення ролі недержавних суб'єктів у соціальному полі та вирішенні соціальних проблем, розв'язанні соціальних конфліктів. Такі перетворення в лібералізації соціальної політики приводять до позитивних змін держави й громадянського суспільства в межах регулювання соціальних питань. Держава делегує свої повноваження іншим суб'єктам соціальної політики з "контрактною системою" надання соціальних послуг, активно стимулює діяльність недержавного сектора (наприклад, США, Велика Британія).

У сучасній науковій літературі існує класифікація демократичних держав, заснована на визначенні ступеня активності держави з реалізації **соціально-економічних прав** особистості: "позитивна держава", "держава соціальної безпеки", "соціальна держава" [4, с. 33]. Вітчизняна дослідниця М. Давидова зазначає, що в позитивній державі переважає політичний підхід, відповідно до якого визнається необхідним захист дієздатних громадян, котрі позитивно себе виявляють. Як ідеологія такої держави використовується установка на те, що більшість громадян за умови безпеки самі в змозі про себе потурбуватися й створити власний добробут. У соціальній сфері держава бере на себе лише обов'язок підтримання правопорядку та ство-

рення економічно безпечних умов для підприємницької й професійної діяльності. За таких умов, соціальна політика, що дістала назву активної соціальної політики, часто висуває перед людиною надто принизливі або ж важко виконувані вимоги. У позитивній державі людина має можливість власними зусиллями забезпечити свій добробут, а держава – створити відповідні для цього умови.

Аналізуючи сутність держави соціальної безпеки, зазначимо, що в такій державі громадянин має юридично закріплене право на певний гарантований мінімум добробуту. Соціальна ж держава гарантує мінімальний рівень добробуту, а значить, бере на себе обов'язки щодо його забезпечення, обмежуючи громадянську свободу шляхом прийняття рішень за громадян на підставі повної за них (громадян) відповідальності [4, с. 33].

Отже, сучасні демократичні держави серед завдань у сфері реалізації соціальної політики визнають такі: прагнення забезпечити кожному громадянину гідні умови життя; усунення негативних наслідків функціонування ринкових процесів; забезпечення соціальної справедливості та соціально-політичної стабільності в країні; співучасть держави й громадянського суспільства в управлінні соціальними конфліктами, розв'язанні соціальних проблем; зниження рівня соціальної напруженості в суспільстві; забезпечення можливості самореалізації особистості, визнання людини суб'єктом соціальної політики; гарантування соціальної захищеності громадян.

Забезпечення виконання вищезазначених завдань у сфері соціальної політики свідчить про прагнення до збереження соціальної стабільності в демократичних державах, незважаючи на відмінності **моделей соціальної** політики конкретної країни. Варто зазначити, що цілі соціальної політики майже всіх країн розвинутої демократії знають певних перетворень під впливом глобалізації й демократизації. Зміни в моделях соціальної політики можна вважати реакцією на виклики сучасних тенденцій цивілізаційного розвитку суспільства, зокрема таких, як динамізм і нестабільність. Дослідниця Т. Семигіна, аналізуючи перетворення в соціальній політиці економічно розвинутих держав світу (Велика Британія, Німеччина, Швеція, США, Японія, Нова Зеландія), визначила спільні тенденції, властиві моделям соціальної політики цих країн, а саме: початок певної ерозії "класичних моделей соціального забезпечення" і традиційних поглядів на соціальну політику й надання соціальних послуг. Так, глобалізація кинула виклик існуючим системам країн, зокрема системам оплати праці, зайнятості, соціального страхування, захисту працівників, надання соціальних послуг. Дослідниця наводить такий приклад: технології, які перетворили світ на спільний ринок, призвели до появи в менш розвинутих країнах так званих віртуа-

льних робочих місць, котрі почасти є неформальною зайнятістю. За таких умов можемо говорити про появу низки соціальних проблем і створення ситуації, що приводить до зменшення потреби у кваліфікованій та низькокваліфікованій робочій силі, зниженні рівня самозайнятості населення й зростання довготривалого безробіття. Таким чином, поглиблюється фрагментація ринку праці. Це призводить до перегляду багатьох питань, пов'язаних із державним регулюванням оплати праці, пенсійним забезпеченням, зменшенням ролі профспілок як соціальних партнерів.

Отже, в умовах глобалізації, попри очікуване пожвавлення економічної й соціальної ситуації внаслідок усунення бар'єрів для торгівлі, лібералізація призвела лише до подальшого поглиблення нерівності між бідними та багатими країнами, а також різними соціальними групами в одній країні. Навіть у розвинутих державах залишаються відчутні розбіжності в прибутках залежно від віку, статі, етнічної належності. Власне, це стосується не тільки рівня прибутків, а й інших показників якості життя [5, с. 145].

Щодо питання формування показників якості життя, важливо враховувати проблему реалізації права на соціальне забезпечення, створення та підтримку системи соціального забезпечення й фінансування. Соціальні права і свободи особи визначаються як її можливості із забезпечення належних, достатніх та необхідних соціальних умов життєдіяльності особи в суспільстві [6, с. 137]. Аналізуючи тенденції змін у реалізації соціальної політики демократичних держав, визначаючи роль та місце людини як суб'єкта соціальної політики, варто звернутися до досвіду розвинутих країн Європи.

Основним нормативним актом, що регулює правовідносини у сфері соціального забезпечення в Європі, в тому числі й принципи його фінансування, є Європейська соціальна хартія. Визнаючи соціальний захист як базове соціальне право, Європейська соціальна хартія сприяє його зміцненню, встановлюючи мінімум гарантій на європейському рівні. Право на соціальне забезпечення вперше було визнано у міжнародному аспекті як право людини в Загальній декларації прав людини і громадянина. Воно становить серцевину низки конвенцій МОП, а також включено до Міжнародного пакта про соціальні, економічні та культурні права. Хартія, на думку вітчизняних дослідників [7], йде далі цих міжнародних інструментів: вона є єдиною міжнародною угодою, що стосується всіх аспектів соціального забезпечення. Крім основних прав на соціальне забезпечення, Хартія забезпечує право на соціальну та медичну допомогу й право на користування послугами соціальних служб. Системи соціального забезпечення, що аналізуються Європейським комітетом соціальних прав, відрізняються не тільки за своїми результатами, а й за способом організації

та фінансування відповідно до культурного, історичного й політичного досвіду країн, в яких вони функціонують. Ці відмінності, характерні для Західної Європи після Другої світової війни, стали ще помітнішими після розширення Ради Європи за рахунок країн Центральної та Східної Європи [7, с. 131].

Основними тенденціями й особливостями функціонування сучасних систем соціального забезпечення європейських країн можна вважати такі:

- зміщення акцентів від державної благодійності до переорієнтації працездатного населення в соціальному забезпеченні на власні сили та можливості;
- створення соціально-економічних умов для соціального самозахисту та соціальної безпеки за рахунок особистого внеску на основі саморегуляції свого власного потенціалу;
- посилення надання адресної допомоги;
- впровадження рівності між статями – індивідуально орієнтовані виплати;
- програми боротьби з бідністю та маргіналізацією;
- децентралізація надання послуг, відхід від стаціонарного обслуговування тощо [7, с. 133–134].

Як сучасну *тенденцію* в демократичних державах можна відзначити потребу впровадження в практику соціального управління якісної системи соціальних *стандартів* з позиції нормальної життєдіяльності людини на змїну системи соціальних мінімумів. Важливо враховувати тенденцію встановлення міжнародних соціальних стандартів, стимулювання урядів країн до впровадження національних соціальних програм у сфері зайнятості, медичного обслуговування, освітньої сфери з метою подолання проблеми безробіття, бідності і посилення інвестування системи освіти, охорони здоров'я як гаранта соціальної стабільності [5, с. 147].

На думку вітчизняних фахівців з питань соціальної політики, ще однією важливою соціально-демографічною тенденцією, яка має економічні, політичні та культурні наслідки, є посилення **міграції** населення. Процес міграції відбувається як на внутрішньому, так і зовнішньодержавному рівні. Регулювання питань трудової міграції стало важливою складовою політики зайнятості та демографічної політики багатьох країн [5, с. 146]. Крім того, різнопланові **демографічні** тенденції (зростання народжуваності в малорозвинутих країнах і одночасно кількості дорослого населення, інфікованого вірусом імунодефіциту та СНІДом, старіння населення в економічно розвинутих країнах, урбанізація життя) визначають пріоритети соціальної політики як окремих країн, так і світу загалом.

Досліджуючи питання сучасного розвитку соціальної політики, Т. Семигіна формулює тенденції перетворень в основних моделях соціальної політики: швидке впровадження

інновацій завдяки обміну інформації поширення цінностей, методів та підходів у наданні соціальних послуг, які раніше не були властиві конкретній культурі; поширення ідей плюралізму; надання соціальних послуг; розвиток недержавних та приватних організацій, деінституалізація (відмова від великих стаціонарних закладів) і децентралізація; поширення ідей перевірки необхідності для призначення соціальної допомоги, надання житлових чи освітніх кредитів тощо [5, с. 14].

IV. Висновки

В умовах глобалізації перед Україною як демократичною, правовою й соціальною державою постає проблема вдосконалення моделі власної соціальної політики, для якої характерні невизначеність і нестабільність. Трансформація соціальної політики, як показує досвід розвинутих демократичних держав, є процесом не спонтанним і вимагає реформування не тільки соціальної сфери. Високий рівень соціального розшарування стає перешкодою на шляху накопичення культурних та інтелектуальних ресурсів модернізації. Соціальний досвід трансформації сучасного українського суспільства свідчить про широкомасштабне залучення механізмів реалізації соціальних моделей, які **копіюють досвід демократичних країн**. Викликами для України під впливом процесів глобалізації й модернізації постали проблеми **соціальної диференціації, посилення соціальної напруженості та незахищеності, політичного й соціального відчуження**. Тож можемо говорити про недостатній рівень участі людини як суб'єкта соціальної політики в державно-політичному житті суспільства.

Аналізуючи зміни у сфері соціальної політики під впливом процесів модернізації, важливо взяти до уваги думку про те, що нині життя країни вимірюється та порівнюється не тільки за економічною потужністю, а й за **рівнем людського розвитку**. Національній державі змусило будувати свою державну політику, зокрема в соціальній сфері, з урахуванням **класових** відмінностей, з одного боку, і ґрунтуючись на повазі до індивідуальних прав і свобод – з іншого [5, с. 148].

Досвід країн Європи переконує, що політичні прагнення здійснити демократичні перетворення в державі можуть бути марними, якщо не наділені духовними, зокрема гуманними, етичними й моральними вимірами, орієнтованими на обов'язкове враху-

вання приватних інтересів людини та громадянина, їхню гармонізацію з публічними інтересами суспільства, гарантії прав і свобод людини та механізмів захисту [8, с. 62]. Становлення України як незалежної й демократичної держави об'єктивно зумовило розширення її зв'язків зі світовим товариством, адаптацію до світових глобалізаційних процесів. Тому на цьому етапі перед Україною стоїть завдання – будувати сучасну модель **власної соціальної** політики з урахуванням позитивного досвіду змін і перетворень у моделях соціальної політики демократичних держав. Пошук власного шляху розвитку не має стати копіюванням досвіду розвинутих країн. Реформуючи існуючі механізми вітчизняного регулювання соціальних питань, доцільно враховувати не тільки сучасні тенденції соціальної політики позитивного характеру, а й негативні наслідки перетворень і змін у соціальній політиці демократичних країн світу.

Список використаної літератури

1. Цветков В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства / В. Цветков, В. Горбатенко. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 248 с.
2. Горбатенко В. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть : монографія / В. Горбатенко. – Київ : Академія, 1999. – 240 с.
3. Соціальні технології: світовий досвід та тенденції розвитку в Україні : монографія / за ред. В. Барабаша. – Херсон : ПП Вишемирський В. П., 2008. – 340 с.
4. Давидова М. Соціально-економічні права та критерії аналізу і класифікації сучасних демократичних держав / М. Давидова // Право України. – 2001. – № 8. – С. 32–35.
5. Семігіна Т. Соціальна політика: історія і сучасний розвиток / Т. Семігіна. – Київ : Агентство Україна, 2008. – 196 с.
6. Строган А. Соціальні права людини та громадянина як невід'ємний елемент побудови правової держави і громадянського суспільства / А. Строган // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 11. – С. 137–140.
7. Соціальні стандарти та соціальні гарантії: теоретичні аспекти, проблеми, світовий досвід : монографія. – Київ : ЦПСД, 2007. – 320 с.
8. Дмитренко Ю. Соціальний захист без гарантії – фікція / Ю. Дмитренко // Віче. – 2004. – № 4. – С. 62–63.

Стаття надійшла до редакції 04.09.2014.

Ларина Н. Б. Тенденции трансформации социальной политики демократических стран: перспективы для Украины

В статье анализируются особенности модернизации социальной политики демократических стран: тенденции прохождения, положительные и отрицательные последствия. Акце-

нтируется на вопросах преодоления бедности, строительстве демократического и социального государства.

Ключевые слова: социальная политика, социальная активность, социальное государство, субъекты социальной политики, модернизация, демократия, трансформация, глобализационные процессы.

Larina N. Trends Transformation Social Policy Democratic Countries: Prospects for Ukraine

Problem setting. The article considers crucial issues of social policy modernization of democratic states: its terms and tendencies of advancing, positive and negative consequences. The experience of political life of democratic states beyond reasonable doubt demonstrates the necessity of adaptation of Ukrainian society to the world globalization challenges in order for Ukraine to be recognized as a democratic state in international community. Changes and transformations, influences by globalization processes take place in all fields of life-sustaining activities of society: economic, political, social etc.

Recent research and publications analysis. Modernization theories under current conditions take well-defined socio-cultural form. There is still an open question regarding the research on "human dimension" of social policy, on modernization and transformation of social policy of modern democratic states. Particularly topical in the given context is the problem of formation of social policy model for Ukraine and determination of tendencies for its transformation in the circumstances of democratization. Such national and foreign scientists have paid much attention to the research on this issue: M. Volgin, V. Horbatenko, E. Hansova, O. Doronin, W. Lorenz, G. Esping-Andersen, B. Deacon, T. Semyhina, V. Skuratovsky, A. Silenko, A. Skrypnik, etc.

Paper main body. The essential feature of modernization process is the structural and substantial transformation of state system of administration, aimed at revelation of all its potential capabilities, formation of state structure of social action. Globalization processes may be considered to be one of the most significant factors for accelerating the integration processes and democratic development of the world community. In a globalized world the problems of the long-term development can not be resolved without taking into consideration changes in the social sphere of society, projection of the development of relations between an individual and the state and determination of the basic foundations for modernization of social policy. The experience of developed states clearly demonstrates that the origin as well as the formation of welfare state does not occur spontaneously, but on the basis of goal-oriented state policy.

While analyzing the problem of modernization of Ukrainian society at the turn of Millennium, modern scholars point out that at the present stage of Ukrainian nation-building the development of welfare state emerged as a necessity in order to overcome mutual separation of an individual and the state, the state and society.

While analyzing the nature of social security state, one should point out that in such a state the citizen has a legally enforceable right to get a certain guaranteed minimal prosperity. And welfare state guarantees a minimum level of prosperity, and thus takes the responsibilities of its provision, limiting civic freedoms by taking decisions for the citizens on the basis of full responsibility for them (for the citizens).

In the age of globalization despite the expected revitalization of economic and social situation due to the elimination of trade barriers, liberalization has only led to further intensification of inequality between the poor and the rich states, as well as between different social groups within one state. Even in developed countries there are still notable differences in earnings, depending on age, gender, ethnicity. Actually, this concerns not only income but also other quality of life indicators.

The basic tendencies and peculiarities of the functioning of modern social security systems of European countries are the following:

- shift in emphasis from state charity to refocusing of labour pool, so that the citizens use their own energy and capabilities for social security;
- creation of social and economic conditions for social self-protection and social security by means of personal contribution on the basis of self-regulation of one's own potential;
- intensification of rendering targeted aid;
- implementation of equality between the sexes – individually targeted payments;
- programs for fighting against poverty and marginalization;
- decentralization of service supply, shift away from hospital service; etc.

Conclusions of the research. The experience of European countries proves that political aspirations to implement democratic transformation in the country may be ineffective if they are not vested with spiritual, particularly humane, ethical and moral dimension, focused on mandatory consideration of private interests of the person and of the citizen, their harmonization with the public interests of the society, guarantee of human rights and freedoms and protection mechanisms. Establishment of Ukraine has objectively led to the expansion of its relations with the world community, to adaptation to world globalization processes. Therefore, at the given stage Ukraine faces a task to build the modern model of its peculiar social policy, taking into account positive experience of changes and transformations in social policy models of democratic states. While reforming the existing mechanisms of national regulation of social issues, it is desirable to consider not only current trends of social policy of positive nature, but also the negative consequences and alterations in social policy of the democratic states all over the world.

Key words: social policy, social activity, social state, the subjects of social policy, modernization, democracy, transformation, globalization processes.

УДК 351.95

Д. В. Нехайчуккандидат економічних наук, доцент
Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України**КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ
ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ:
НОВІТНІ ВИКЛИКИ ВІТЧИЗНЯНОГО СЬОГОДЕННЯ**

Висвітлено процеси децентралізації управління в закордонних європейських країнах. Вивчено номенклатуру територіальних одиниць для статистики в Європі, що дає змогу порівнювати регіони одного рівня в різних країнах і допомагає приймати відповідні рішення. Проаналізовано й узагальнено основні риси заміни відомчої системи територіального управління, зокрема дворівневої системи місцевого управління. Зроблено висновки щодо необхідності формування міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, які спроможні здійснювати місцеве самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, закордонний досвід, європейські країни, повноваження, регіони, території.

I. Вступ

Ключовою проблемою у формуванні ефективної системи управління державним розвитком і фінансуванні регіонального розвитку є створення відповідної моделі відносин між різними рівнями влади – державної та місцевого самоврядування. Важливим питанням при цьому є чітке розмежування повноважень і відповідальності кожного рівня щодо здійснення управління територіями, виробництва суспільних благ і надання громадських послуг у необхідній кількості й відповідної якості. Все це вимагає створення фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, які були б здатні забезпечити ефективне виконання своїх функцій.

II. Постановка завдання

Метою статті є спроба систематизувати наявні підходи до характеристики адміністративно-територіальної реформи в зарубіжних країнах та окремих її результатів, що дасть змогу сформувати об'єктивну картину адміністративно-територіальної системи та прогнозувати подальші шляхи її реформування.

III. Результати

У процесі децентралізації системи управління, зокрема фіскальної, необхідним є реформування адміністративно-територіального устрою. Сама зміна кордонів та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, а також перерозподіл їх повноважень є недостатніми. Цей процес також повинен супроводжуватись реформуванням бюджетно-податкової системи [1].

Процеси глобалізації в Європі дуже тісно пов'язані з регіоналізацією. У контексті цих

процесів останнім десятиліттям цілий ряд європейських країн здійснили такі перетворення у своїх системах державного управління. Польща, Чехія, Словаччина, Латвія, Литва, Естонія, Румунія, Болгарія на сьогодні вже є повноправними членами Європейського Союзу. Досвід таких реформ у вищезазначених державах є дуже корисним для України, яка здійснює свої перші кроки на шляху до децентралізації.

Слід зазначити, що в Європейській статистичній системі визначена Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS), відповідно до якої кожна країна – учасник ЄС ділиться на певну кількість регіонів рівня NUTS 1, кожен з яких ділиться на певну кількість регіонів NUTS 2 тощо. Загалом використовується трирівнева ієрархічна класифікація, в основі якої лежить критерій мінімальної та максимальної кількості населення, що проживає на відповідній території. Так, за даними Європейського статистичного бюро, рівень NUTS 1 включає регіони з населенням 3–7 млн осіб, NUTS 2 – 800–3000 тис. осіб, а NUTS 3 – 150–800 тис. осіб [1].

Слід зазначити, що ця класифікація не стосується адміністративно-територіальних одиниць рівня муніципалітетів. Вона охоплює тільки регіональні утворення. Фактично в межах Європейського Союзу створюються умови щодо співпраці між регіонами відповідного рівня, а також формуються структурні фонди щодо сприяння розвитку регіонів на кожному рівні. На місцевому ж рівні визначено два рівні – LAU 1 і LAU 2.

Отже, така уніфікована статистична система дає змогу порівнювати регіони одного рівня в різних країнах і допомагає приймати відповідні рішення щодо регіональної фінансової політики. Усі держави, які є (чи бу-

ли) кандидатами на вступ до ЄС, повинні відповідати таким загальним критеріям щодо адміністративно-територіального устрою. Тому доцільно розглянути досвід адміністративно-територіальної реформи в таких країнах [2].

На початку 90-х рр. XX ст. на шлях децентралізації державного управління стали прибалтійські країни. Першими з пострадянських республік Латвія, Естонія та Литва почали впроваджувати принципи місцевого самоврядування та здійснювати реформування адміністративно-територіального устрою.

Основною спільною рисою проведення таких перетворень у цих країнах була заміна відомчої системи територіального управління, зокрема дворівневої системи місцевого управління, успадкованої від СРСР. Реформування адміністративно-територіального устрою при цьому здійснювалось приблизно одночасно. Так, створення нової системи місцевого управління базувалось на принципах Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія і Литва приєднались відповідно у 1996, 1994 та 1999 рр.

Основними цілями реформ були подальша демократизація та децентралізація державної влади, підвищення якості громадських послуг, які надаються місцевим жителям, а також залучення їх до процесів управління.

Проте, незважаючи на подібність процесів реформування, кожна з балтійських країн сформувала власну систему територіального управління, яка значно відрзнялась від інших. Так, у Латвії залишилась дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району.

Так, у Латвії існувала значна диференціація в кількості населення в муніципалітетах. Близько 70% усіх муніципалітетів мали чисельність населення менше ніж 2000 осіб (табл. 1), а 90% сільської території займало не більше ніж 200 км². Саме це й зумовило необхідність реформування адміністративно-територіального устрою.

Таблиця 1

Розподіл населення у муніципалітетах у балтійських країнах*

Латвія		Естонія		Литва	
Кількість населення, осіб	Кількість муніципалітетів	Кількість населення, осіб	Кількість муніципалітетів	Кількість населення, осіб	Кількість муніципалітетів
< 1000	183	< 1000	32	< 20 000	7
1000–1999	219	1001–2000	97	20 001–30 000	11
2000–4999	108	2001–3000	39	30 001–50 000	24
5000–9999	24	3001–4000	16	50 001–100 000	13
10 000–49 999	19	4001–10 000	42	> 100 000	5
50 000–99 999	3	>10 000	15		
> 99 999	2				
Разом	558	Разом	241	Разом	60

*Складено автором.

Основні показники, які виявляють і характеризують проблеми у функціонуванні муніципалітетів, а також відображають необхідність змін на відповідному місцевому рівні:

- рух населення з адміністративної території з метою отримати послуги, які надаються в іншому муніципалітеті;
- недостатність фінансових ресурсів для утримання й розвитку технічної та соціальної інфраструктури;
- високі адміністративні витрати на душу населення;
- недостатня адміністративна спроможність (недостатність спеціалістів, технічного забезпечення тощо);
- недостатня кількість і якість послуг, що надаються муніципалітетом.

Зіставлення рівнів соціально-економічного розвитку з кількістю населення свідчить, великі муніципалітети більш розвинуті, ніж малі.

Тому в Латвії було прийнято рішення щодо зміцнення дрібних муніципалітетів шляхом їх об'єднання. Відповідно до цього процес реформування адміністративно-тери-

торіального устрою був розділений на два етапи: 1) укрупнення за ініціативою місцевої влади (до 31.12.2003 р.); 2) реалізація проєктів, розроблених державними інститутами (01.01.2004–30.11.2004). Фактично на першому етапі держава ставила завдання щодо об'єднання, а місцева влада мала 5 років для того, щоб визначитись, з ким і як краще об'єднуватись. Другий етап є примусовим і необхідним, оскільки процес добровільного об'єднання може тривати дуже довго.

У Законі про територіальну реформу визначено критерії створення нових територіальних утворень, але не вказано якісні й кількісні межі критеріїв, що дало змогу застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону Латвії. Закон визначає загальні критерії, які повинні бути враховані при проведенні адміністративно-територіальної реформи на рівні одиниць місцевої влади:

- 1) сталий розвиток території;
- 2) наявність фінансової та доходної бази;
- 3) необхідна інфраструктура для забезпечення функцій місцевої влади;

- 4) відповідна чисельність і структура населення;
- 5) економічний, географічний та історичний зв'язок територій;
- 6) доступність послуг.

При формуванні базових адміністративно-територіальних одиниць було виявлено, що в поселеннях з населенням до 1000 осіб місцева влада здатна забезпечувати не більше ніж половину своїх функцій, у поселеннях з населенням 1000–5000 осіб – близько 75%, і тільки на територіях з населенням понад 5000 осіб місцева влада може виконувати понад 90% власних завдань.

Відповідно до розроблених вимог було розроблено 6 проєктів щодо адміністративно-територіальної реформи.

Крім того, було здійснено реформування регіонального рівня управління. Так, замість 26 регіонів у Латвії сформувалось 6 планових регіонів, які, згідно з вимогами структурної політики Європейського Союзу, відповідають рівню NUTS 3. Вся територія Латвії відповідає рівню NUTS 2.

Подібно до Латвії Естонія успадкувала високофрагментовану систему адміністративно-територіального поділу з часів радянського періоду. У країні з населенням 1,5 млн осіб існував 241 муніципалітет (39 міських і 202 сільських), половина з яких з населенням менше ніж 2000 осіб. У табл. 1. відображено диференціацію в розмірах муніципалітетів за кількістю населення. Крім того, територію Естонії було поділено на 15 районів.

Основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є прибутковий податок з громадян, який збирається централізовано, а вже потім перерозподіляється між муніципалітетами. Тобто централізовано зібрані кошти від цього податку частково або повністю повертаються до муніципалітету, в якому вони були сформовані. Частка прибуткового податку з громадян у структурі місцевих доходів у середньому становить 62%, хоча між муніципалітетами існує значна диференціація за цим показником. Трансфери від центрального уряду й частки від центральних податків у середньому забезпечують 21% місцевих доходів.

Традиційно для пострадянських держав частка місцевих податків є дуже незначною. Так, у 2002 р. їх частка становила тільки 1,2% усіх місцевих доходів. Однією з основних причин цього є відсутність суттєвих податкових повноважень у місцевій владі.

Таким чином, зважаючи на зміну структури економіки в державі, виникла необхідність реформування адміністративно-територіального устрою, що стало пріоритетом державної регіональної політики Естонії з 1994 р. Фактично, низька ефективність малих муніципалітетів при реалізації власних

програм розвитку зумовила необхідність консолідації зусиль місцевого самоврядування, значно зменшивши їх кількість і створивши більш дієздатну місцеву владу.

Проте реальних обрисів реформування адміністративно-територіального устрою Естонії набуло у 2001 р. із затвердженням відповідної Стратегії, у якій було визначено основні принципи й механізми консолідації. У Стратегії також висвітлено основні причини, які зумовили необхідність проведення реформи:

- 1) велика кількість одиниць місцевого управління із кількістю населення, яка є надто малою для здійснення ефективного місцевого самоврядування;
- 2) подальша передача повноважень і відповідальності від центрального уряду на місця з метою ефективного використання ресурсів громадського сектору є ускладненою через невисокі можливості (адміністративні й фінансові) місцевого самоврядування.

У результаті реформи очікувалося отримати такі результати:

- місцеве самоврядування здатне забезпечити сталий розвиток на своїй території;
- місцеве самоврядування виконує всі покладені на нього завдання й забезпечує населення громадськими послугами на максимально можливому високому якісному рівні;
- місцеве самоврядування є близьким до народу й має тісний зв'язок з людьми;
- утримання місцевого самоврядування є раціональнішим і ефективнішим (дешевшим для національної економіки).

Особливістю Стратегії є те, що в ній визначаються вимоги щодо змін розмірів муніципалітетів (за кількістю населення) і їх меж, проте питання розподілу повноважень між центральною та місцевою владою залишилися поза увагою.

Отже, у Стратегії визначено, що мінімальна кількість населення при формуванні місцевого самоврядування повинна бути не меншою за 3500 мешканців у сільських муніципалітетах і 4500 мешканців у приміських (супутниках міст) муніципалітетах. Тому передбачається, що загальна кількість муніципалітетів становитиме 40–110 одиниць. Міста й поселення з населенням менше ніж 10 тис. осіб належать до сільських муніципалітетів.

Таке реформування передбачається провести на основі добровільного об'єднання. У 2001 р. урядом було затверджено рекомендації щодо змін в адміністративно-територіальній структурі для 232 муніципалітетів, які включали детально розроблені пропозиції щодо консолідації для кожного окремого випадку. Відповідно до цих пропозицій передбачалося формування 108–120 адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, з метою дати поштовх до консолідації урядом було розроблено механізм фінансового стимулювання. Так, кожен муніципалітет, який прийняв рішення об'єднатись із сусіднім муніципалітетом, отримує з державного бюджету одноразовий грант у розмірі 500 ЕЕК (≈39,5 дол. США) на душу населення. Такий грант виплачується після формування нового місцевого самоврядування і за обсягом повинен бути в межах від 1,5 млн ЕЕК до 4,5 млн ЕЕК на один муніципалітет. Розмір гранту диференціюється в часі:

- 100% суми (500 ЕЕК на душу населення) – для муніципалітетів, які об'єднуються до 01.01.2006 р.;
- 75% – для муніципалітетів, які об'єднуються до 01.01.2007 р.;
- 50% – для муніципалітетів, які об'єднуються до 01.01.2010 р.

Муніципалітети, які об'єднуються після 2010 р., не отримають допомоги від держави.

Основною метою таких грантів є компенсація місцевій владі витрат, пов'язаних з об'єднанням. Проте, муніципалітети можуть використовувати ці ресурси на досягнення інших цілей.

Загалом станом на вересень 2004 р. тільки 25 муніципалітетів пройшли процес об'єднання. Тобто загальна кількість муніципалітетів зменшилась на 13 одиниць у період з 1998 р.

У процесі реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування Литви використовуються принципи і напрями, подібні до тих, які застосовували у двох інших балтійських державах. Проте, адміністративно-територіальний устрій Литви значно відрізняється від розглянутих нами у вищезазначених країнах. Сучасний устрій замінив дворівневий радянський ще у 1995 р.

Так, на сьогодні місцеве самоврядування Литви здійснюється в дуже великих за розмірами муніципалітетах, які скоріше є районами, аніж територіальними громадами. Зрештою, у назві більшості таких муніципалітетів є слово "район".

Муніципалітети у Литві являють собою адміністративно-територіальні одиниці, якими керують виборні органи місцевого самоврядування. Крім того, територія Литви розділена ще на 10 районів, які є адміністративно-територіальними одиницями та управління якими здійснюється центральним урядом. Фактично райони утворені для децентрованого управління територіями, а районна влада відіграє роль агентів центрального уряду.

Загалом досвід Литви показав, що території, на яких здійснюється місцеве самоврядування, не можуть бути надто великими. Тому на сьогодні науковці розробляють нові моделі місцевого самоврядування, які

передбачають наближення влади до людей. Зокрема, пропонується збільшити кількість муніципалітетів до 93. Вважається, що зменшення території муніципалітету та кількості його мешканців дасть змогу збільшити можливість участі жителів в управлінні місцевими справами та підвищить доступність громадських послуг. З іншого боку, пропонується збільшити кількість повноважень органів місцевого самоврядування.

Досвід адміністративно-територіальних перетворень у Латвії, Естонії та Литві показав, що, незважаючи на наявність подібних вихідних умов і проведення подібних заходів у приблизно один часовий період, у всіх трьох країнах сформувалися різні адміністративно-територіальні системи.

Латвія й Естонія зіткнулися з проблемою адміністративної та фінансової неспроможності базових одиниць управління щодо виконання власних повноважень, що зумовило проведення укрупнення за визначеними критеріями. При цьому ініціатива щодо об'єднання територіальних громад була передана на місцевий рівень. Держава тільки визначила критерії, яким повинні відповідати муніципалітети в новому адміністративно-територіальному устрою. Такий підхід є виправданим з позицій популяризації реформ серед населення, яке, таким чином, є фактичним їх виконавцем.

Зовсім інша ситуація в Литві, де базовою ланкою стали фактично райони. Проблема полягає в тому, що тут найнижчі адміністративно-територіальні одиниці є надто великими, а місцева влада надто віддалена від населення.

Питання розмірів самоврядних громад є індивідуальним для кожної країни. Фактично із збільшенням муніципалітету зростає його фінансова спроможність, але зменшується участь місцевого населення в управлінні громадою та доступність громадських послуг. Крім того, дискусійним є питання визначення уніфікованого набору послуг, які повинні надавати місцева влада, і, відповідно, розподілу повноважень щодо управління між різними ланками влади.

Серед багатих західноєвропейських держав також існує значна варіація за розмірами та структурою місцевого управління. Так, у Великобританії, наприклад, існує тільки 540 органів місцевої влади, які обслуговують населення 59 млн осіб. Франція, з приблизно такою самою кількістю населення, має понад 36 тис. комун, а також 96 департаментів та 22 регіони. У табл. 2 показано, як у європейських країнах відрізняються муніципалітети за розмірами – від Франції (1580 осіб) до Великобританії (126 128 осіб).

Розміри муніципалітетів у європейських країнах*

Країна	Середня кількість населення, осіб
Великобританія	126 128
Литва	66 300
Швеція	30 040
Нідерланди	27 559
Данія	18 760
Бельгія	16 960
Польща	15 561
Фінляндія	10 870
Норвегія	9 000
Італія	7 105
Естонія	5 713
Німеччина	5 575
Латвія	4 400
Іспанія	4 930
Австрія	3 421
Угорщина	3 242
Швейцарія	2 468
Чехія	1 659
Франція	1 580

*Складено автором за матеріалами [3; 4].

Крім того, муніципалітети відрізняються за функціями, закріпленими за ними. Логічно припустити, що у країнах з невеликими муніципалітетами більшість повноважень буде закріплено за центральним рівнем. І цьому є докази. Наприклад, освіта у Франції є високо централізованою. Центральний уряд керує кадровою політикою на всіх рівнях і складає загальні плани розміщення закладів освіти. Роль муніципалітету обмежена формуванням і утриманням шкільного майна й покриття поточних витрат, не пов'язаних з навчанням.

Литва з відносно великими муніципалітетами дотримується протилежного курсу. Місцева влада тут оплачує зарплату і має формальну функцію контролю за наймом та просування по службі персоналу, а також відповідає за формування й утримання шкільного майна.

Втім, малі розміри муніципалітетів не завжди виключають можливість отримання великої кількості повноважень. У Франції, наприклад, місцева влада відповідає за водопостачання та каналізацію. Малі громади забезпечують ці послуги, укладаючи угоди з компаніями приватного сектору. У Німеччині малі муніципалітети укладають угоди з районною владою щодо забезпечення початкової та середньої освіти. Муніципалітети можуть також формувати спільні компанії щодо надання послуг або досягати міжмуніципальних домовленостей, що, наприклад, одна громада надає певні послуги іншій за обумовленою ціною.

Тенденції в територіальних реформах не визначені. З 1960-х рр. багато північно-європейських країн скоротили кількість органів місцевого самоврядування (табл. 3).

Таблиця 3

Зміни в кількості муніципалітетів

Країна	Кількість муніципалітетів у 1950 р.	Кількість муніципалітетів на сьогодні		Зміна, %
Швеція	2281	1992	289	-87
Данія	1387	1992	275	-80
Бельгія	2669	1991	589	-78
Великобританія	2028	1999	467	-77
Німеччина	25 930	1994	14808	-51
Голландія	1015	1998	572	-44
Австрія	3999	1992	2301	-42
Норвегія	744	1992	455	-41
Фінляндія	547	1993	455	-17
Іспанія	9214	1992	8082	-12
Франція	(1945 р.) 38 814	1990	36763	-5
Швейцарія	3097	2001	2880	-7
Італія	7781	1999	8099	+4
Чеська Республіка	(1990 р.) 4104	1994	6230	+51

*Складено автором за узагальненням матеріалів [3; 4].

Швеція, Данія та Литва зменшили кількість органів місцевого самоврядування більше ніж на 80%, Великобританія – на 77% за цей період, а також ліквідувала цілий рівень субнаціонального управління в Шотландії, Уельсі та метрополітенських територіях

Англії. Німеччина скоротила кількість общин на половину (в реформах 1965–1977 рр. малі общини були або об'єднані в більші одиниці, або згруповані в асоціації муніципалітетів під спільним управлінням). Іспанія, Франція, Швейцарія та Італія, з іншого боку,

практично не змінили кількість муніципалітетів, а Чехія збільшила їх кількість на 50%.

IV. Висновки

Таким чином, основою адміністративно-територіальної реформи є формування міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, які спроможні здійснювати місцеве самоврядування. Питання розмірів і функцій, які вони повинні виконувати, є індивідуальним не тільки для кожної країни, а й може мати свої особливості в межах окремих регіонів. Тому воно повинно вирішуватися за безпосередньої участі територіальних громад. Фактично держава повинна задати напрями та критерії, а також створити можливості для місцевого населення впливати на хід таких перетворень.

Список використаної літератури

1. Макаренко Л. М. Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних від-

носин України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 / Л. М. Макаренко ; Рада по вивченню продуктивних сил України ; Національна академія наук України. – Київ, 2007. – 192 с.

2. Пилипів В. В. Особливості адміністративно-територіальних перетворень: досвід прибалтійських країн / В. В. Пилипів // Стратегія розвитку України. – 2006. – № 1. – С. 103–109.
3. Horwath T. Local Governments in Central and Eastern Europe "Decentralization: Experiments and Reforms (2005) [Electronic resource] / T. Horwath. – Mode of access: www.worldbank.org/urban.
4. Steiner R. Inter-municipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland (2006) [Electronic resource] / R. Steiner. – Mode of access: www.worldbank.org/urban.

Стаття надійшла до редакції 26.08.2014.

Нехайчук Д. В. Сквозь призму зарубежного опыта проведения административно-территориальной реформы: новые вызовы отечественной современности

Исследованы процессы децентрализации управления в зарубежных европейских странах. Изучена номенклатура территориальных единиц для статистики в Европе, что позволяет сравнивать регионы одного уровня в разных странах и помогает принимать соответствующие решения. Проанализированы и обобщены основные черты замены ведомственной системы территориального управления, в частности двухуровневой системы местного управления. Сделаны выводы о необходимости формирования прочных базовых административно-территориальных единиц, которые способны осуществлять местное самоуправление.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, зарубежный опыт, европейские страны, полномочия, регионы, территории.

Nekhaychuk D. Through Foreign Experience of Administrative-territorial Reform: the New Challenges Domestic Modern

It should be reformed administrative-territorial structure in the process of decentralization of governance

Objective of the study is an attempt to systematize approaches to the characterization of the administrative-territorial reform in foreign countries and some of the results that will form an objective picture of the administrative-territorial system and predict further ways to reform it.

The European statistical system defined Nomenclature of Territorial Units for Statistics. Commonly used three-level hierarchical classification, which is based on the criterion of the minimum and maximum number of people living in the territory.

Proved that municipalities differ in functions assigned to them, so in countries with small municipalities, most authority is vested in the central level.

The re are study analyzed and summarized the main features of replacing departmental system of territorial administration, in particular a two-tier system of local government.

The basis of the administrative-territorial reform is to create a strong base of administrative-territorial units that are capable of local government. Issue size and the functions they have to perform is different not only for each country, but may have their own characteristics even within individual regions. Therefore, it must be solved with the direct participation of local communities. In fact, the government should set the direction and criteria, as well as create opportunities for local people to influence the course of these transformations.

Key words: administrative-territorial reform, foreign experience, European countries, authorities, regions, territories.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ

У статті досліджено основні етапи трансформації органів державного управління у сфері доходів у розвинутих країнах світу, зокрема членів ОЕСР, у тому числі щодо типу інституційного органу, рівня його автономності, функціонального наповнення, організаційної структури. Викладено переваги та недоліки: формування автономного органу державного управління у сфері доходів і зборів; інтеграції податкової адміністрації з органами соціального страхування та/або митною службою тощо.

Ключові слова: державне управління, сфера доходів і зборів, органи державного управління, податкова служба, митна справа, соціальне страхування.

I. Вступ

Демократизація всіх суспільних процесів протягом останніх десятиліть призводить до постійних заходів щодо реформування системи державного управління в напрямі переорієнтації з примусових функцій до сервісних, скорочення витрат на обслуговування органів державної влади, спрощення й скорочення кількості адміністративних процедур тощо. Особливо комплексними реформи є у сферах, що традиційно вважаються уособленням і прерогативою державної влади (податковій, митній, державного страхування), а тому прагнення з боку керівництва розвинутих зарубіжних держав зробити ці органи державного управління ближчими і прийнятнішими для громадян стає свідченням транспарентності й доступності державної влади.

В Україні трансформація податкової служби відбувається мало не щороку. Це призводить до постійних змін у структурі та функціях органів державної влади, що функціонують у сфері доходів і зборів та які безпосередньо акумулюють лівову частку фінансових ресурсів до Державного бюджету – основи державних фінансів. Такі реформи не призводять до очікуваних результатів через їх непослідовність та відсутність системності, а тому доцільним є вивчення зарубіжного досвіду з метою напрацювання напрямів удосконалення системи державного управління у сфері оподаткування.

Питання вдосконалення державного управління податковими органами в Україні досліджували С. Аксьонов, О. Бандурка, В. Білоус, Т. Крушельницька, П. Матвеев, В. Москаленко, Л. Приймак, О. Чикаренко, проте залишаються не до кінця розкритими аспекти вивчення й застосування прогресивної практики реформування органів доходів і зборів у зарубіжних країнах, зокрема в напрямі встановлення ефективної організацій-

ної структури, функціонального наповнення та взаємодії з іншими органами державної влади, що забезпечують виконання бюджету.

II. Постановка завдання

Мета статті полягає у виявленні основних моделей органів державного управління у сфері доходів і зборів у зарубіжних країнах, визначенні основних тенденцій їх трансформації та особливостей реформування такого органу в Україні.

III. Результати

Здійснення державного управління в органах доходів і зборів зарубіжних країн варто розглядати в таких аспектах:

- ступінь автономності інституційної установи;
- особливості взаємодії з іншими органами державної влади, що відповідають за збір доходів і зборів;
- організаційна структура податкового органу.

У загальному вигляді центральний апарат органу державного управління у сфері доходів можна класифікувати за чотирма категоріями стосовно ступеня автономності інституційної установи [11, с. 25]:

- 1) єдиний орган у міністерстві фінансів: функції відомства належать єдиному організаційному утворенню, що належить до структури міністерства фінансів (або його аналога) (Австрія, Естонія, Нідерланди, Португалія, Саудівська Аравія);
- 2) декілька органів у міністерстві фінансів: функції відомства належать кільком організаційним утворенням, що входять до структури міністерства фінансів (часто ділячи між собою функціональну підтримку, наприклад, інформаційні технології та людські ресурси) (Бельгія, Греція, Польща, Кіпр, Мальта);
- 3) уніфікований напівавтономний орган: функції відомства, включаючи необхідну функціональну підтримку (наприклад, інформаційні технології, людські ресурси) здійснюються об'єднаним напівавтономним органом, голова якого підзвітний міністру

фінансів (Австралія, Фінляндія, Угорщина, Японія, Корея, Іспанія);

- 4) уніфікований напіваавтономний орган з радою: функції відомства, включаючи необхідну функціональну підтримку (наприклад, інформаційні технології, людські ресурси), здійснюються об'єднаним напіваавтономним органом, голова якого підзвітний міністру фінансів, та наглядовою радою управління, яка включає в себе чиновників із зовнішніх відомств (Канада, Мексика, США, Великобританія, Швеція, Болгарія, Сінгапур).

Найбільш популярною формою організації органу доходів і зборів є уніфікований напіваавтономний орган, який відповідає за збирання податків (і в окремих випадках за збирання митних платежів). Значною мірою ці різноманітні інституційні особливості відображають відмінності в політичній структурі й системі державного управління в досліджуваних країнах, так само, як і тривалою історичною практикою.

Практика заснування окремого уніфікованого органу, як це відбулося в Україні зі створенням Міністерства доходів і зборів [1], який би здійснював адміністрування всіх доходів (у тому числі митних), що відокремлений від формальної внутрішньої структури міністерства фінансів (або його еквівалента) і з широким діапазоном автономних повноважень, відображає ширший розвиток у секторі державного управління, інюді зображається як модель органу виконавчої влади. Ця модель, яку в контексті здійснення адміністрування доходів часто називають "модель органу доходів", була об'єктом неабиякої уваги з боку різноманітних національних та міжнародних організацій [5; 6; 7; 8; 9]. Аргументи "за" модель органу виконавчої влади стосуються в основному ефективності та результативності: 1) як єдине цільове відомство може сфокусувати свої зусилля на єдиному завданні; 2) як автономна організація може здійснювати свої справи на кшталт бізнес-структури, яка позбавлена політичного втручання в повсякденній діяльності; 3) звільнений від обмежень державної служби може наймати, зберігати (або звільняти) і мотивувати персонал до вищого рівня продуктивності.

Загалом діапазон владних повноважень, наданих національному органу доходів, залежить від діапазону факторів, які включають систему урядування й стан розвитку сектору державного управління в державі, так само, як і інституційної моделі, прийнятої для податкової адміністрації. Зростання автономії спричиняє перспективу зростання ефективності й результативності, але на практиці важко виробити чіткі докази таких результатів. Варто зазначити, що серед країн ОЕСР найбільш обмежений рівень автономії

в таких країнах, як Бельгія, Японія, Люксембург, Португалія, Туреччина [11, с. 30].

Основними завданнями створеної у 2014 р. Державної фіскальної служби [2], як і її попередника Міністерства доходів і зборів, є реалізація державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи і з адміністрування єдиного внеску. Таким чином, відбулося об'єднання трьох ключових органів державної влади, що відповідають за державні фінансові надходження. Що стосується досвіду зарубіжних країн у сфері об'єднання в одному органі податків і соціальних внесків, то з 32 країн ОЕСР, які реалізують збір соціальних внесків, більшість (19 країн) здійснюють адміністрування соціальних платежів через окремі соціальні фонди (або кілька фондів), а не через головний податковий орган. У 12 країнах ОЕСР збір соціальних внесків інтегрований у систему збору податків (Великобританія, Естонія, Ірландія, Ісландія, Канада, Нідерланди, Норвегія, Словенія, США, Угорщина, Фінляндія, Швеція). На сьогодні ще три країни (Чехія, Словаччина і Японія) здійснюють заходи щодо інтеграції соціальних внесків і податкових зборів найближчими роками, а Греція та Португалія проголосили, що, швидше за все, також прямуватимуть до такої інтеграції [11, с. 31].

Основними аргументами до інтеграції податкової служби й соціальних фондів є [4]:

1. Спільність основних процесів у межах збирання податків і соціальних внесків, включаючи необхідність в: 1) ідентифікації та реєстрації платників внесків і податків із застосуванням унікального реєстраційного номера; 2) утриманні систем для збору інформації щодо прибутків працевдавців та самозайнятих, які зазвичай базуються на однакових визначеннях доходу; 3) для працевдавців стягненні податків і соціальних внесків з доходу найманих осіб і їх оплаті до податкових органів; 4) отриманні ефективної системи збирання для відслідковування тих працевдавців, які не ведуть обліку або не здійснюють розрахунків за платежами; 5) порівнянні точності інформації щодо прибутку, застосовуючи сучасні методи аудиту.
2. Ефективне використання ресурсів: країни, які інтегрували збирання соціальних внесків у податкову систему, часто зазначають, що граничні витрати об'єднаної системи є суттєво нижчими. Цей факт є особливо важливим для країн, які мають недостатньо ресурсів, щоб упроваджувати дві дуже схожі групи реформ у різних відомствах. Наприклад, окремі країни інтегрували в одну систему збирання таких різноманітних платежів, як внески за програмою страхування від нещасних випадків, внески з медичного

страхування, виплата аліментів, погашення студентських позик у систему оподаткування. Оскільки особливості кожного з них є дуже різними, країни в таких випадках побачили, насамперед, цінність у зниженні витрат на адміністрування й покращення показників оперативності збирання.

3. Єдині ключові компетенції податкової та соціальної організації: із часом податкові адміністрації вибудовували єдині ключові компетенції щодо функцій збирання доходів, що призвело до зростання ефективності збору соціальних внесків порівняно з тими періодами, коли їх акумулювали через соціальні фонди.
4. Зниження витрат на державне управління: покладання відповідальності за збирання соціальних внесків на податкові органи усуває дублювання ключових функцій, що здійснюються у сферах обробки, верифікації й виконання збору доходів і платежів. Це може сприяти суттєвому скороченню державних витрат, пов'язаних з: 1) зменшенням кількості персоналу та економією на масштабі в управлінні людськими ресурсами, підготовці кадрів; скороченням кількості менеджерів і типових процесів у діяльності; 2) нижчими витратами на офісні приміщення, телекомунікаційні послуги тощо; 3) усуненням дублювання витрат на розвиток ІТ, їх обслуговування.
5. Зниження витрат платників: покладання відповідальності за збирання соціальних внесків на податкові органи може також суттєво усунути витрати для працевлаштувачів, а також кількість паперової роботи як результат застосування єдиних типових форм для сплати податків і соціальних внесків.

Досвід країн, які об'єднали податкове адміністрування й збирання соціальних внесків, демонструє також існування певних перешкод і викликів. Так, в Естонії виникли ускладнення в роботі систем реєстрації, підрахунку та запису, що викликані імплементацією нових процедур і введенням нових форм, а також комунікаційні проблеми й труднощі, пов'язані з людськими ресурсами та ІТ-технологіями. В Угорщині на початку злиття податкова адміністрація не приділяла належної уваги специфічним потребам збору соціальних внесків через неврахування в законодавстві всіх аспектів. Серед недоліків угорської реформи варто виділити те, що не було точної інформації щодо розрахункової бази соціальних платежів і фактично сплаченої суми за адміністрування соціальних внесків, тому що збирання здійснювалось сукупною сумою. У Нідерландах головним недоліком було визнано вразливість операційної системи через масивні процеси,

великі потоки інформації, передачу даних і помилки в даних у системі адміністрування соціальних платежів. У Великобританії складнощі були зумовлені різними правовими базами, які необхідно було негайно адаптувати [3].

Тиск на уряди останнім часом зростає, тож з метою підвищення їх продуктивності та скорочення витрат інші країни будуть робити кроки щодо вивчення доцільності об'єднання збирання соціальних внесків і податків.

Що стосується поєднання завдань щодо реалізації державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи, то на сьогодні 13 країн ОЕСР (Австрія, Греція, Данія, Естонія, Ізраїль, Ірландія, Іспанія, Мексика, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Угорщина, Чехія) встановили адміністрування податковими та митними операціями в межах єдиної організації. Ця практика також поширюється на країни, що не є членами ОЕСР (Аргентина, Бразилія, Колумбія, Латвія, Румунія та Південна Африка) [11, с. 37]. Такий розвиток подій зумовлений окремими особливостями цих країн, зокрема: 1) усвідомлення синергій з митними операціями, які відповідають за збирання ПДВ на імпорт, головне джерело доходу в країнах, що розвиваються; 2) прагнення досягти економії на ресурсах (людські, технологічні); 3) історичні фактори, пов'язані з окремим адміністрування прямих і непрямих податків.

З іншого боку, досвід двох розвинутих країн показує протилежний напрям розвитку. Митні операції перейшли від Канадської митної і дохідної агенції до новозаснованої Канадської прикордонної агенції у 2003 р., а у 2008 р. Уряд Великобританії створив нову Прикордонну агенцію, яка, крім інших функцій, перетягнула за собою 4800 співробітників і частку фінансування з Податкової та митної служби Її Величності (HMRC).

Упродовж останніх двох десятиріч років організаційна структура багатьох органів доходів стала суб'єктом більшості реформ щодо вдосконалення операційної ефективності та результативності й надання сервісних послуг платникам податків. За великим рахунком, ці зусилля реформ відобразили ширший тренд в еволюції структури органів доходів, від початкової структури, що базується значною мірою на критерії "тип податку" до такої, що базується на "функціональному" критерії. Для багатьох органів доходів були також зроблені кроки щодо структурування їхніх функцій (сервіс, перевірка тощо) відповідно до "сегмента платників податків". Опис деяких факторів, які вказують на існування такої еволюції, наведено нижче [11, с. 58–59]:

1. Організаційна модель за типом податку. Найбільш рання організаційна модель,

яку використовували для податкових адміністрацій, базувалася на критерії тип податку. Окремі багатофункціональні департаменти відповідали за кожен податок і були значною мірою самодостатніми, незалежними один від одного. Недоліки:

- модель була неефективною й непомірно витратною значною мірою через дублювання функцій (реєстрація, облік, інформаційні процеси тощо);
- платники податків, які працювали у великому бізнесі, відчували незручності, оскільки змушені були мати справу з різними департаментами задля вирішення однакових питань (наприклад, боргових);
- складнощі як для платників податків, так і для працівників органів доходів в управлінні й координації дій щодо різних податків;
- окреме адміністрування податків призводило до зростання ймовірності суперечливого ставлення до платника податків (щодо сервісу, примусового стягнення боргу, аудиту);
- існування механізмів, що перешкоджають гнучкому використанню персоналу, навички якого (і часто кар'єрне зростання) значною мірою обмежуються визначеним податком;
- невиправдано фрагментоване управління податковою системою, ускладнене організаційне планування й координація.

З метою подолання цих недоліків багато органів доходів вирішили реструктуризувати свої організаційні налаштування, упроваджуючи модель, засновану на “функціональних” принципах побудови.

2. Функціональна організаційна модель. У функціональній моделі персонал організований принципово за функціональними обов'язками (реєстрація, облік, інформаційні процеси, аудит, збирання, апеляції тощо) і працюють загалом в розрізі всіх податків. Такий спосіб організації податкової роботи дає змогу більше стандартизувати робочі процеси у розрізі податків, тим самим спрощуючи комп'ютеризацію й налаштування для платників податків і сприяє покращенню операційної ефективності. Порівняно з моделлю за типом податку функціональна модель мала багато переваг, і її впровадження призвело до багатьох результативних змін щодо продуктивності податкового адміністрування (єдині точки доступу до податкових запитів, розвиток уніфікованої системи реєстрації платників податків, загальні підходи до сплати й обліку податків, більш ефективне управління функціями податкового аудиту та стягнення податкового боргу). Проте, декілька органів доходів зауважили, що ця модель є не зовсім придатною для діяльності пов'язаної з дотриманням податково-

го законодавства щодо різних сегментів платників податків у зв'язку з їхніми відмінними рисами, поведінкою тощо.

3. Організаційна модель за групою платника податків. Порівняно нещодавно невелика кількість розвинутих країн (наприклад, Австралія та США) організували сервісні й примусові функції за принципом поділу платників податків на групи (великий бізнес, малий/середній бізнес, заможні приватні особи тощо). Обґрунтуванням для організації цих функцій крізь призму груп платників податків стало те, що кожна з них має різні характерні особливості й типи поведінки щодо дотримання податкового законодавства, тому представляють різні ризики щодо збору доходів, що вимагає більш індивідуальних підходів. Щоб управляти цими ризиками ефективніше, органи доходів повинні розвивати й імплементувати стратегії (наприклад, податкового роз'яснення, навчання платників податків, покращеного сервісу, більш цільового аудиту), які є доцільними щодо унікальних характеристик і аспектів дотримання законодавства, які представляє кожна група платників податків. Органи доходів також потребують структурованого підходу до дослідження та розуміння, якими є ці аспекти дотримання законодавства. Прихильники моделі за групою платника податків стверджують, що групування ключових функціональних видів діяльності у межах уніфікованої й спеціалізованої структури управління породжує зростання перспективи вдосконалення загального рівня дотримання законодавства. Оскільки застосування моделі за групою платника податків перебуває на початкових етапах, багато країн частково скористалися цією практикою, щоб створити відділення для великих платників податків [10].

На сьогодні спостерігаються суттєві розбіжності у виборі організаційної моделі органів доходів серед розвинутих країн світу. Проте, можна виділити певні особливості:

- 1) жодна з досліджуваних країн не застосовує моделі за типом податку в “чистому” вигляді. У Чехії, Люксембурзі, Сінгапурі вона працює разом з функціональною;
- 2) функціональну модель застосовують у Канаді, Словаччині, Бразилії, Болгарії, Індії, Індонезії, Латвії, Литві, Малайзії;
- 3) модель за групою платника податків застосовують в Ірландії, США, Франції, ще в чотирьох країнах (Фінляндія, Німеччина, Мексика, Словенія) вона змішана з функціональною;
- 4) більшість країн серед яких: Австралія, Австрія, Бельгія, Данія, Естонія, Греція, Угорщина, Ісландія, Ізраїль, Італія, Японія, Корея, Нова Зеландія, Норвегія,

Польща, Португалія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Великобританія тощо, – застосовують організаційну модель органів доходів, яка поєднує в собі всі три визначені моделі.

Процес реорганізації Міністерства доходів і зборів у Державну фіскальну службу в Україні ще не завершився, але станом на сьогодні застосовується змішана організаційна структура: функціональна і за групою платника податків (спеціалізовані державні податкові інспекції з обслуговування великих платників податків).

IV. Висновки

У розвинутих країнах світу процес реформування органів доходів і зборів відбуваються постійно, що пов'язано з прагненням удосконалити систему державного управління в напрямі спрощення адміністративних процедур, скорочення витрат на утримання державного органу, запровадження клієнтоорієнтованих підходів у діяльності тощо. Така реорганізація відбувається в кількох вимірах: інституційному, функціональному та організаційному.

Підсумовуючи вищенаведене, варто сказати, що Державна фіскальна служба України має інституційний тип органу доходів – уніфікований напіваавтономний орган, за функціональним критерієм поєднує в собі два типи доходів (податкові збори і мито) з адмініструванням єдиного соціального внеску, за організаційною структурою має змішану форму (поєднання функціональної та за типом платника податків).

Дослідження довели, що чіткої тенденції в напрямі встановлення єдиного ідеального типового органу для всіх держав немає. Кожна країна обирає свою стратегію реформування з огляду на чинну систему оподаткування, історичні передумови, установлені норми та практики державного управління тощо. Але попри те, що можна спостерігати навіть протилежні напрями руху реформ (як у випадку поєднання в одному органі адміністрування податкових і митних платежів), прослідковується їх обґрунтованість та єдина ідеологічна спрямованість. На жаль, цього не можна сказати про Україну, оскільки процеси реорганізації органів доходів і зборів (на сьогодні – фіскальних органів) не можна назвати системними.

У наступних дослідженнях ми зробимо спробу визначити найбільш ефективну модель органу доходів і зборів з погляду виконання покладених на нього завдань та витратності.

Список використаної літератури

1. Про деякі заходи і оптимізації системи центральних органів виконавчої влади :

- Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726 // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 35. – С. 8.
2. Про утворення державної фіскальної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 46. – С. 15.
3. Bakirtzi E. Case Studies in Merging the Administrations of Social Security Contribution and Taxation [Electronic resource] / E. Bakirtzi, P. Schoukens, D. Pieters. – Mode of access: <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Case%20Studies%20in%20Merging%20the%20Administrations%20of%20Social%20Security%20Contribution%20and%20Taxation.pdf>.
4. Barrand P. Integrating Tax and Social Security Contribution Collections Within a Unified Revenue Administration: The Experience of Central and Eastern European Countries / P. Barrand, H. Graham, R. Stanford. – IMF : Washington. – 2004.
5. Cradall W. Revenue Administration : Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model / W. Cradall. – IMF : Washington, 2010. – P. 18.
6. Jenkins G. Modernization of Tax Administrations : Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change / G. Jenkins, E. Forlemu // Bulletin for International Bureau of Fiscal Documentation. – 1994. – Vol. 48. – № 2. – P. 75–81.
7. Kidd M. Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating their Success / M. Kidd, W. Cradall. – IMF : Washington, 2006. – P. 12.
8. Mann A. Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries?: a Practical Guide [Electronic resource] / A. Mann. – Mode of access: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADC978.pdf.
9. Taliencio R. Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America [Electronic resource] / R. Taliencio. – Mode of access: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3423>.
10. Tanzi V. Tax Systems in the OECD: Recent Evolution, Competition and Convergence / V. Tanzi ; editors : Albi and Martinez Vasquez.
11. Tax Administration 2013: Comparative Information in OECD and Other Advanced and Emerging Economies [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2013_9789264200814-en#page1.

Стаття надійшла до редакції 03.09.2014.

Онуфрик С. Я. Зарубежный опыт реформирования органов государственного управления в сфере доходов и сборов

В статье исследованы основные этапы трансформации органов государственного управления в сфере доходов в развитых странах мира, в частности членов ОЭСР, в том числе относительно типа институционального органа, степени его автономности, функционального наполнения, организационной структуры. Изложены преимущества и недостатки: формирование автономного органа государственного управления в сфере доходов и сборов; интеграция налоговой администрации с органами социального страхования и/или таможенной службой и т.д.

Ключевые слова: государственное управление, сфера доходов и сборов, органы государственного управления, налоговая служба, таможенное дело, социальное страхование.

Onufryk S. Foreign experience of reforming Revenue government bodies

The author of the article examines the main stages of the transformation of Revenue government bodies in developed countries, particularly members of the Organization for Economic Cooperation and Development, including the type of institutional authority, degree of autonomy, functional content and organizational structure. It was proved that it largely features of Revenue government body's model reflect the differences in political structure and system of governance in the countries surveyed, as well as a long historical practice.

The article describes the advantages and disadvantages of: the establishment of an autonomous Revenue government authority; integration of the tax administration with the social security and/or customs service; different types of organizational structures. It was defined the current model of state body in the sphere of income in Ukraine. It was proved the lack of consistency in the government's actions according the reform in Revenue government body.

Key words: public administration, the sphere of revenue and charges, government bodies, service tax, customs, social security.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.078.1

О. М. Дробязко

аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ІСНУЮЧИХ МЕХАНІЗМІВ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті висвітлено новітні проблеми трансформації підходів в умовах публічного адміністрування, досліджено напрями розроблення механізмів удосконалення прийняття управлінських рішень. Запропоновано розділити підходи до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування на три підгрупи. Доведено, що потрібен чіткий механізм прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування, за допомогою якого можна детально висвітлити якість, новаторство запропонованих ідей, соціально-економічну ефективність рішень, що приймаються на різних рівнях та гілках влади.

Ключові слова: управління, процес державного управління, державно-управлінські рішення, публічне адміністрування, механізми прийняття управлінських рішень.

I. Вступ

Новітні проблеми трансформації підходів в умовах публічного адміністрування, розроблення механізмів удосконалення прийняття управлінських рішень, проведення державно-управлінської реформи в Україні внесли й продовжують вносити суттєві зміни до змісту державно-управлінської діяльності, формування та виконання механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування. Саме тому на теперішній стадії розвитку суспільства метою публічного адміністрування є вдосконалення механізмів прийняття управлінських рішень, установлення й регламентація таких стосунків громадян і державних установ, коли будь-якій людині має гарантуватися конкретне дотримання й захист свобод і прав, а також дійовий захист цих свобод і прав в інцидентах їх недотримань.

Особисте, публічне адміністрування передбачає діяльність універсального механізму прийняття управлінських рішень в умовах сьогодення. Оскільки досягнення панівної ефективності та якості будь-якого виду управлінської діяльності розгортається в підвищенні ефективності та якості управлінського забезпечення такої діяльності, то саме нормування поведінки суб'єктів та об'єктів управління, яке відбувається за сприяння механізму прийняття управлінських рішень, здатне забезпечити узгодженість та цілеспрямованість їх на практиці, зорієнтовано на задоволення соціальних вимог та за-

цікавлень, які неупереджено існують на визначеному періоді соціального розвитку.

Методичні підходи до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування розглянуто в працях таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як О. Амосов, В. Бакуменко, В. Василенко, Л. Гордієнко, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, М. Еддаус, В. Колпаков, В. Коротич, М. Лесечко, В. Мартиненко, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, О. Оболенський та ін.

Незважаючи на публікації, що з'являються, в Україні досі не існує сформованих методичних підходів до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування та існують суперечності у визначеннях публічного адміністрування, що зумовлює актуальність дослідження проблеми.

II. Постановка завдання

Мета статті – висвітлити сутність впровадження методичних підходів до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування на основі застосування моделей.

III. Результати

Методичні підходи до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування є найбільш складними й відповідальними, тому наслідком їх реалізації має бути, як мінімум, розуміння суті запропонованого варіанта, а як максимум – досягнення бажаного ефекту взаємодії громадянського суспільства та владних структур, що дає змогу рухатися шляхом поступального розвитку економіки й держави загалом [1]. Ці наслід-

ки не завжди видно одразу й повною мірою, на відміну від прийняття управлінських рішень у межах державного управління.

Однак механізм прийняття управлінських рішень як в умовах публічного адміністрування, так і в адмініструванні суб'єктів господарювання має бути ідентичним, з можливістю коригування відповідно до цілей, масштабів поставлених завдань, глибини та деталізації розв'язуваних проблем, наслідків прийнятих рішень для держави та суспільства [2]. Отже, питання, яке вирішується в цій статті, це визначення чіткого механізму прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування, за допомогою якого можна детально висвітлити якість, новаторство запропонованих ідей, соціально-економічну ефективність рішень, що приймаються на різних рівнях та гілках влади.

Механізм управління постійно застосовують з метою досягнення істинних цілей, а досягнення цілей будь-якого важливого формування забезпечується напрямом формування, прийняття та виконання численних управлінських рішень.

Механізм прийняття рішень в умовах публічного адміністрування – це творчий процес селекції однієї або кількох альтернатив із множини потенційних різновидів дій, спрямованих на досягнення визначених мішеней [4]. Він є процесом, який здійснюється суб'єктом управління та характеризує дії, спрямовані на досягнення наперед конкретної мети в справжньому чи запроєктованому стані.

Механізм прийняття управлінського рішення в умовах публічного адміністрування – творча, вольова дія суб'єкта управління на засадах знання неупереджених законів функціонування управлінської системи й аналізу повідомлення про це, що полягає у виборі мети, програми й засобів діяльності для досягнення або у зміні мети [3]. У широкому значенні управлінське рішення є актом реалізації влади з вибором способу дій у конкретній обстановці, що є підґрунтям процесу управління.

Потреба в механізмі прийняття управлінського рішення в умовах публічного адміністрування виникає через зовнішні й внутрішні обставини. Рішення є відповідною реакцією на внутрішні й зовнішні події. Вони спрямовані на вирішення проблем і найбільше наближення до зазначеної мети.

Процеси прийняття рішень в умовах публічного адміністрування як вибір однієї з декількох можливих альтернатив охоплюють усе людське життя.

Більшість рішень ми приймаємо, не замислюючись, тому що існує автоматизм поведінки, вироблений багаторічною практикою. Є рішення в умовах публічного адміністрування, яким ми надаємо мале значення й тому мало замислюємося над здійсненням вибору. І, нарешті, існують проблеми вибору, вирішуючи які, людина відчуває болісні роз-

думи. Як правило, ці проблеми мають винятковий неповторюваний характер і пов'язані з розглядом цілої низки альтернатив, торкаються питань фінансових, матеріальних, соціальних і часом моральних аспектів життя й діяльності багатьох людей і організацій.

Проте універсальних рецептів із миттєвим ефектом в управлінні поки не спостерігалось, про що свідчить практика публічного адміністрування [5].

Більше того, сама оцінка явищ практики далеко не завжди має під собою об'єктивну, наукову основу. Найчастіше переконаливі і яскраво емоційно забарвлені ті ситуації, опис яких ми знаходимо в газетних і журнальних публікаціях. Їхнє призначення – привернути увагу, сформулювати суспільну думку. Проте, неминуче настає момент, коли необхідність оцінки якості публічного адміністрування, виявлення механізмів явищ господарювання й управління потребують однозначних і придатних до аналізу описів господарських та управлінських ситуацій.

Так, процес управління зводиться до аналізу ситуацій, прийняття й реалізації рішень в умовах публічного адміністрування.

Проте, в умовах публічного адміністрування прийняття рішення – це більш систематизований процес, ніж у приватному житті. Керівник, менеджер вибирає дію не тільки для себе, а й для організації та інших працівників.

Люди, що перебувають на верхніх щаблях значних управлінських організацій і структур, часом приймають рішення, пов'язані з великими витратами (вкладеннями).

Що ще важливіше – управлінські рішення в умовах публічного адміністрування можуть сильно впливати на життя багатьох людей, щонайменше, кожного з тих, хто працює з керівником, який приймає рішення, і, можливо, кожного в організації.

Відповідальність за прийняття рішень в умовах публічного адміністрування – важкий моральний тягар, що особливо яскраво виявляється на вищих рівнях управління [6]. Тому керівник не може приймати непродуманих рішень. Саме тому важливо розглянути методичні підходи до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування, насамперед, у зв'язку з необхідністю залучення для цього наукового й організаційно-технічного інструментарію.

Проблема ефективності та якості управлінського рішення в умовах публічного адміністрування посідає одне із центральних місць у комплексній програмі з удосконалення механізмів прийняття управлінських рішень.

Це пояснюється тією важливою роллю, що виконує рішення в умовах публічного адміністрування, існуванням залежності ефективності публічного адміністрування від якості прийнятих рішень [7].

Сьогодні стає очевидним, що нові підходи, які викликають великий інтерес, до розробки та практичного застосування сучасних математичних і системних методів не можуть бути успішно використані в практиці публічного адміністрування.

Тому важливими вихідними моментами в цьому питанні є: з'ясування сутності управлінського рішення в умовах публічного адміністрування, встановлення змісту й чіткої послідовності етапів його вироблення й реалізації, визначення критеріїв ефективності рішень.

Щодо поняття "рішення", то в ньому виражається мислення, поведінка, свідомо людська діяльність [2]. Тому завдання зводиться до виділення особливого, властивого управлінському рішення в умовах публічного адміністрування.

Управлінське рішення – одна з основних категорій у теорії управління. Щоб її визначити, насамперед, потрібно з'ясувати нерозривно пов'язане з поняттям "рішення" поняття "процес управління". Під процесом управління розуміють цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт.

Управлінський вплив має мету, зміст (відповідна реалізована функція), а також властиві йому засоби – методи впливу. Потреба в управлінському впливі виникає під час функціонування системи, коли в результаті зміни зовнішніх або внутрішніх умов виникає управлінська ситуація. Реакція суб'єкта управління на отриману по каналах зворотного зв'язку інформацію про наявність управлінської ситуації виражається в управлінському рішенні, у якому визначено мету, зміст і методи впливу на об'єкт управління. Отже, рішення пронизує й визначає всі подальші дії в управлінському циклі.

Прийняте рішення (відповідно до рівня, на якому воно прийнято, складності й часу дії) конкретизується відповідною програмою дій, що встановлює терміни й межі дій, коло виконавців, методи вжиття заходів і необхідні засоби, а також результати, яких необхідно досягти, і критерії їх оцінювання. Рішення зазвичай має директивний характер і є сигналом, імпульсом, що спонукає як окремих осіб, так і виробничі колективи до дії.

В організаційному аспекті механізм прийняття й реалізації рішень в умовах публічного адміністрування являють собою сукупність етапів, що закономірно йдуть один за одним у визначеній часовій і логічній послідовності, між якими існують складні прямі зв'язки.

Виявлення й обґрунтування складових частин цього процесу, що відповідає їх системі дій, їх послідовності є також одним із найважливіших теоретичних і практичних питань, що ще не набули остаточного рішення, хоча в науковій літературі з різноманітною повнотою і ступенем обґрунтування питання про стадії процесу прийняття й реалізації рішення в умовах публічного адміністрування

ставить багато вітчизняних і зарубіжних авторів.

У таких питаннях зазвичай виникають незвичні, унікальні проблеми, пов'язані не тільки зі своєю новизною, а й неповторністю, яка породжена місцевими, національними, традиційними й іншими чинниками та явищами [5]. Такі проблеми прийняття рішень в умовах публічного адміністрування називають проблемами унікального вибору.

Існує чимало різноманітних проблем унікального вибору. Насамперед, виділимо проблеми, в яких можна віднайти раціональне, зрозуміле іншим людям викладення причин, що призвели до вибору однієї з альтернатив (зауважимо, багато людських "життєвих" проблем вибору не підпадають під це визначення).

Найхарактернішими проблемами такого раціонального вибору є проблеми, що виникають перед людьми, які працюють саме в різних адміністративних службах, при управлінні організаціями або сукупністю організацій, де будь-який співробітник адміністративного апарату зобов'язаний бути раціональним хоча б для того, щоб мати можливість пояснити іншим логічні підстави свого вибору.

Проблеми раціонального вибору в унікальних ситуаціях завжди цікавили багатьох спеціалістів, дослідників [1–4]. Список таких проблем досить великий і достатньо деталізований, водночас усі вони мають такі спільні ознаки:

- унікальність, неповторюваність ситуації вибору;
- складний для оцінювання характер аналізованих альтернатив;
- недостатня визначеність наслідків прийнятих рішень в умовах публічного адміністрування;
- наявність сукупності різних чинників, що варто брати до уваги;
- наявність особи або групи осіб, відповідальних за прийняття рішень в умовах публічного адміністрування.

Питання раціональної селекції у виняткових ситуаціях були завжди, але з ряду причин в умовах перебудови й удосконалення законодавчих, економічних, суспільних умов життя останнім десятиріччям їх важливість значно зросла.

По-перше, різко зріс динамізм суспільних питань і навколишнього середовища й уповільнився період епохи, коли прийняті раніше рішення в умовах публічного адміністрування є правильними.

По-друге, піднесення науки й техніки спричинили появу більшої кількості альтернативних різновидів відбору.

По-третє, зросла складність кожного з варіантів прийнятих рішень в умовах публічного адміністрування.

По-четверте, збільшився взаємозв'язок різноманітних рішень в умовах публічного адміністрування і їх наслідків.

У результаті всього цього ускладнено раціональне вирішення проблем унікального вибору, а люди стикаються з ними все частіше й частіше. Як показує життя, у майбутньому варто очікувати ще більшого розмаїття важких і відповідальних проблем унікального вибору.

Механізм прийняття рішень в умовах публічного адміністрування як обмін інформацією – складова будь-якої управлінської функції [6]. Необхідність прийняття рішення пронизує все, що робить керівник, формулюючи цілі й домагаючись їхнього досягнення. Тому розуміння природи механізму прийняття рішень в умовах публічного адміністрування надзвичайно важливо для кожного, хто хоче процвітати в мистецтві управління.

Характеризуючи труднощі вивчення проблеми прийняття рішення в умовах публічного адміністрування, насамперед, необхідно звернути увагу на надзвичайно широке розмаїття процесів прийняття рішення в управлінні.

Всі дослідники, які тією чи іншою мірою зверталися до цієї проблеми, наголошують, що процеси прийняття рішень в умовах публічного адміністрування виявляються на всіх рівнях і етапах організації управління, входять до всіх їх структурних складових як найважливіша ланка організації й включені не тільки в індивідуальну, а й у спільну діяльність.

IV. Висновки

Отже, підходи до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування можна розподілити на три підгрупи:

1. Прийняті рішення в умовах публічного адміністрування, що мають суто інтуїтивний характер. Зазвичай, це вибір, заснований на відчутті того, що рішення правильне. Особа, яка приймає рішення, при цьому не зважає свідомо “за” і “проти” за кожною альтернативою й не потребує навіть розуміння ситуації.
2. Рішення, засновані на судженнях в умовах публічного адміністрування. Це, як правило, вибір, заснований на знаннях або наявному досвіді. Іноді такі рішення є несвідомими, оскільки закономірність їх неочевидна. Чоловік використовує знання про те, що відбувалося в таких ситуаціях раніше, для того, щоб передбачити наслідок альтернативних різновидів вибору в існуючу ситуацію. Посилаючись на здоровий глузд, він вибирає альтернативу, що принесла досягнення в тогочасності. Судження як основа організаційного рішення корисне, оскільки чимало ситуацій в організаціях мають тенденцію до частого повторення. Прийняття рішень в умовах публічного адміністрування таким методом має свої переваги, такі як швидкість, дешевина тощо. Проте, існує серйозна проблема, коли цей метод цілком не застосовується: у таких випадках, коли організація стикається з новою про-

блемою, оскільки в керівника відсутній досвід з цієї проблеми.

3. Раціональні рішення в умовах публічного адміністрування. Це найбільше повний клас методів прийняття рішення, тому що він охоплює обидва попередні класи.

Слід зазначити, що важливе місце в підходах до вдосконалення існуючих механізмів прийняття управлінських рішень в умовах публічного адміністрування посідають моделі. Моделі допомагають особам, що приймають рішення, побудувати ймовірне майбутнє, передбачити його й дати йому оцінку.

Моделі виділяються за напрямками їх застосування. Дескриптивні моделі застосовують для опису властивостей і параметрів процесу прийняття рішень (поведінка керівника) із метою прогнозування його поведінки в майбутньому. Це означає, що процес прийняття рішень розглядають пасивно як один із некерованих параметрів зовнішнього середовища. Нормативні моделі застосовуються для управління процесом прийняття рішень. Цими двома напрямками зумовлені різноманітні вимоги до розроблення й застосування моделей. Потрібно зазначити, що в процесі прийняття рішень управляти доводиться людьми, що мають властивість свідомо пристосовуватися або відкидати параметри зовнішнього середовища, що змінюються. Нормативні моделі відіграють активну роль у формуванні змісту процесу прийняття рішень, але тим самим викликають і активні відповідні дії людей, життєві інтереси яких можуть бути порушені цими моделями. Таким чином, у процесі побудови активних моделей варто враховувати чинник того, що модель і її дії можуть бути нейтралізовані конкретними діями людей.

Список використаної літератури

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – Київ : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. – 276 с.
2. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : у 2 ч. / В. Д. Бакуменко. – Київ : ВПЦ АМУ, 2010. – Ч. 2. Науково-прикладні аспекти. – 296 с.
3. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : монографія / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан ; за заг. ред. А. О. Дегтяря. – Харків : С.А.М., 2010. – 276 с.
4. Миколайчик З. Решение проблем в управлении. Принятие решений и организация работ / З. Миколайчик ; науч. ред. А. Н. Тищенко ; пер. с польс. – Харьков : Гум. центр, 2004. – 472 с.
5. Прийняття управлінських рішень : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Ю. Є. Петруня ; ред. Ю. Є. Петруня. – 2-ге вид. – Київ : Центр навчальної літератури, 2011. – 214 с.

6. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельтюхова та ін. ; за заг. ред. д-ра філос. наук проф. В. В. Корженка, канд. екон. наук, доц. Н. М. Мельтюхової. — Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. — 256 с.
7. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра ф. наук, проф. В. В. Корженка, канд. екон. наук, доц. Н. М. Мельтюхової. — Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2011. — 306 с.

Стаття надійшла до редакції 25.08.2014.

Дробязко А. Н. Методические подходы к совершенствованию существующих механизмов принятия управленческих решений в условиях публичного администрирования

В статье представлены новейшие проблемы трансформации подходов в условиях публичного администрирования, исследованы направления разработки механизмов совершенствования принятия управленческих решений. Предложено разделить подходы к усовершенствованию существующих механизмов принятия управленческих решений в условиях публичного администрирования на три подгруппы. Доказано, что нужен четкий механизм принятия управленческих решений в условиях публичного администрирования, с помощью которого можно детально представить качество, новаторство предложенных идей, социально-экономическую эффективность решений, которые принимаются на разных уровнях и ветках власти.

Ключевые слова: управление, процесс государственного управления, государственно-управленческие решения, публичное администрирование, механизмы принятия управленческих решений.

Droblyazko A. The methodical going is near the improvement of existent mechanisms of acceptance of administrative decisions in the conditions of public administration

In the article an author lights up the newest problems of transformation of approaches in the conditions of public administration, probes directions of development of mechanisms of improvement of acceptance of administrative decisions. It is suggested to divide going near the improvement of existent mechanisms of acceptance of administrative decisions in the conditions of public administration on three sub-groups. It is well-proven that the clear mechanism of acceptance of administrative decisions is needed in the conditions of public administration, by which it is possible in detail to light up quality, innovation of the offered ideas, socio-economic efficiency of decisions which are accepted on different levels and branches of power.

The personal, public administration foresees activity of universal mechanism of acceptance of administrative decisions in the conditions. In fact achievement of dominating efficiency and quality of type of administrative activity is opened out in the increase of efficiency and quality of the administrative providing of such activity, exactly setting of norms of conduct of subjects and objects of management, which takes a place after an assistance a mechanism acceptance of administrative decisions, capable co-ordination and purposefulness there to practice, is orientated on satisfaction of social requirements and personal interests which passionless exists on the certain period of social development.

It is well-proven in the article, that going near the improvement of existent mechanisms of acceptance of administrative decisions it is possible in the conditions of public administration, on the whole, to divide into three sub-groups:

- 1. It is accepted decisions in the conditions of public administration, which carry intuition character clearly. As a rule, it is a choice, based on feeling of that a decision is correct. Person which makes a decision not engaged in here the conscious weighing "pro and con" on every alternative and understanding of situation does not require even.*
- 2. Decisions which are based on concepts in the conditions of public administration. It, as a rule, a choice, based on knowledges or present experience. Sometimes such decisions seem irresponsible, as conformity to the law them not obvious. A man utilizes knowledge about that which took a place in similar situations before in an order to foresee investigation of alternative varieties of choice in an existent situation. Alluding to good sense, he chooses an alternative which brought achievement to of that time. Concepts, as basis of organizational decision usefully, because a lot of situations in organizations have a tendency to the frequent reiteration. Making a decision in the conditions of public administration has the advantages such method, such as speed and cheapness and others like that. However, there is a serious problem, when this method is not fully used: in such cases, when organization runs into a fully new problem, as for a leader experience fully absents on this issue.*
- 3. Rational decisions are in the conditions of public administration. It most complete class of decision-making methods, because he engulfs both previous classes.*

Drawn a conclusion, that a place is important in approaches of improvement of existent mechanisms of acceptance of administrative decisions in the conditions of public administration occupy models. Models help persons, which make a decision to build the credible future, predict him and give him an estimation.

Key words: administration, process of public administration, managerial decision, public administration, the mechanism of decision-making.

УДК 353.1:336:338.246.2

М. А. Латинін

доктор наук з державного управління, професор

А. І. Гнатенко

аспірант, старший викладач

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ ПЛАНУВАННЯМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті запропоновано фінансово-економічний механізм державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні. Досліджено особливості його функціонування в сучасних умовах. Виокремлено проблеми, що негативно впливають на ефективність інструментів фінансово-економічного механізму. Визначено напрями модернізації системи державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні.

Ключові слова: державне управління, механізм державного управління, стратегічне планування регіонального розвитку, регіональний розвиток, стратегічне планування.

I. Вступ

Сьогодні, з урахуванням глобалізаційних та інтеграційних процесів України, проблема ефективності державного стратегічного управління розвитком регіонів є надзвичайно актуальною. Зокрема, йдеться про взаємоузгодженість та комплексність механізмів, успішне функціонування яких забезпечує всебічне використання потенціалу регіонів, особливо в умовах значної диспропорції в розвитку. Саме тому, з огляду на обраний зовнішньополітичний курс нашої держави, значної уваги потребує дослідження особливостей функціонування фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів та підвищення рівня фінансової дисципліни.

Дослідженню особливостей функціонування інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні присвячено чимало праць вітчизняних учених, таких як: С. О. Біла, О. А. Баталов, І. В. Валушко, Я. А. Жаліло, В. І. Жук, М. О. Кушнір, О. В. Шевченко та ін.

II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження особливостей функціонування фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні.

III. Результати

Під фінансово-економічним механізмом державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, на нашу думку, слід розуміти сукупність інструментів,

які ґрунтуються на певних принципах з використанням відповідних методів, ресурсів, що забезпечують досягнення визначеної стратегічної мети.

Серед інструментів фінансово-економічного механізму, що функціонують на сучасному етапі розвитку України, доцільно виділити такі:

- фінансування пріоритетних напрямів регіонального розвитку в межах національних проектів;
- фінансування державних цільових програм;
- інвестування через Державний фонд регіонального розвитку;
- підтримка державно-приватного партнерства;
- сприяння укладанню угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та регіонами;
- активізація прямого державного інвестування;
- перерозподіл бюджетних коштів через міжбюджетні трансферти;
- створення умов для кластеризації регіонального розвитку;
- сприяння міжрегіональному співробітництву тощо.

Важливим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є фінансування пріоритетних напрямів регіонального розвитку в межах національних проектів. Їх розробляють для забезпечення довгострокового планування й розвитку соціально-економічної системи, підвищення дієздатності державного управління у стратегічному вимірі. Політика реалізації національних проектів була запроваджена у 2010 р. Спочатку Кабінетом Міністрів України було затверджено перелік з 11 націо-

нальних проектів у межах визначених пріоритетних напрямів. Надалі перелік національних проектів було розширено. Станом на початок 2013 р. перелік проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національних проектів) містить п'ять пріоритетів, у межах яких виділено 16 національних проектів. У семи національних проектах виділено 21 їх складову.

Попередні підсумки реалізації національних проектів свідчать про різну активність регіонів щодо участі в процесах національного проектування. Так, осередками реалізації національних проектів стали АР Крим, Волинська, Донецька, Івано-Франківська, Одеська та Рівненська області. Водночас багато з регіонів досі лишаються поза впливом ініціатив щодо національного проектування. За його межами (за винятком пріоритету соціального спрямування “Нова якість життя”) залишаються Кіровоградська, Полтавська, Хмельницька й Чернігівська області [7, с. 31–32].

Наступним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є фінансування в межах державних цільових програм, які забезпечують реалізацію програмно-цільового підходу до державного та бюджетного планування.

Останнім часом спостерігається тенденція до оптимізації кількості державних цільових програм з метою забезпечення їх взаємозв'язку з національними проектами та пріоритетами державної політики. Так, у 2004–2007 рр. кількість державних цільових програм становила близько 307, у 2008 р. – 200, протягом 2009–2010 рр. їх уже налічувалось 120. До прийняття Постанови Кабінету Міністрів України “Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм” від 22.06.2011 р. № 704 кількість державних цільових програм була 89, а вже в наказі Міністерства економіки “Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам, що діють” від 20.05.2011 р. № 444 їх було задекларовано 61. У 2013 р. в Україні діяло 58 державних цільових програм, з яких 23 – економічного спрямування, 17 – соціального, 12 – національно-культурного, 6 – правоохоронного [3]. Крім того, ефективність державних цільових програм оцінюють за допомогою Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм.

Ще одним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є інвестування через Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) – інститут консолідації та координації фінансових ресурсів для досягнення довгострокових цілей регіонального розвитку. Відповідно до

ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, ДФРР є державною програмою, обсягом не менше ніж 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [4].

Згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”, обсяг ДФРР становив 1 641 450 тис. грн, це близько 50% від обсягу коштів, передбаченого Бюджетним кодексом України. Сума доходів загального фонду Державного бюджету України за 2012 р. становила 322 226 831,8 тис. грн. До переліку було включено понад 500 програм (проектів), при цьому лівова частка коштів з ДФРР була спрямована на об'єкти освіти, зокрема, на підтримку дошкільних закладів (загалом 523 об'єкти). Інші об'єкти розподілялися в такому порядку: у сфері медицини – 98, житлово-комунального господарства і транспорту – 95; спорту – 55; культури – 2549 [9, с. 36]. Варто зазначити, що деякі з напрямів фінансуються з державного бюджету або враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2013 рік” встановлено обсяг ДФРР – 987 534,6 тис. грн. Обсяг доходів загального фонду Державного бюджету на 2013 р. передбачено на рівні 315 224 383,6 тис. грн. Отже, у 2013 р. на видатки з ДФРР фактично передбачено лише третину коштів від обсягу, визначеного Бюджетним кодексом України [9, с. 34].

Досить дієвим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є активізація державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Сьогодні його ефективність як форми взаємодії держави та бізнесу доведена світовим досвідом. За даними Світового банку щодо проектів ДПП у сфері інфраструктури [12], в Україні протягом 1992–2012 рр. було реалізовано 58 проектів, в які інвестовано 14,16 млн дол. США, з них близько 11,5 млн дол. США – у сфері телекомунікацій. До складу проектів ДПП, згідно з методологією Світового банку [11], включено проекти, що реалізуються на підставі договорів управління, оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається ДПП, якщо участь приватного партнера в його реалізації становить не менше ніж 25%, а проект продажу активів – якщо хоча б 5% акцій належать приватним власникам. Такий підхід до розуміння ДПП не відповідає вимогам українського законодавства, згідно з яким, зокрема, об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього строку дії угоди, об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію. Таким чином, наведені дані моніторингу Світового банку не можна вважати ілюстрацією реального стану розвитку ДПП в Україні.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, в Україні на кінець червня 2013 р. у межах ДПП розпочата реалізація 160 проектів. На сьогодні найпоширенішою формою співробітництва між державним та приватним секторами є концесія – взаємовигідний договір, коли держава передає бізнесу права на використання якогось об'єкта або майна [11]. Водночас ефективність використання механізму ДПП у регіонах України перебуває на досить низькому рівні, оскільки в більшості випадків при реалізації спільних проектів ДПП частка приватних інвестицій не перевищує 10% (відповідно, за світовими нормами такі проекти взагалі не можна вважати державно-приватними). Всю іншу частину витрат з фінансування проектів ДПП доводиться сплачувати з державного (або регіонального) бюджету [9, с. 46].

Наступним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є сприяння укладанню угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та регіонами (далі – Угод). Однак, попри значний потенціал Угод щодо реалізації проектів на регіональному рівні, вони не стали основним інструментом політики розвитку регіонів, адже на сьогодні лише 6 регіонів із 27 (Донецька, Львівська, Волинська, Вінницька, Івано-Франківська та Херсонська області) їх підписали й реалізують. Водночас розглянуто та погоджено проекти Угод ще 11 регіонів, у стадії підготовки й доопрацювання досі залишаються проекти Угод 10 регіонів.

Підписані Угоди відрізняються й кількістю спільних проектів, які заплановано виконати. Так, Угода Донецької області передбачає реалізацію 50 спільних проектів, Львівської – 62, Волинської – 46, Вінницької – 25, Івано-Франківської – 11, Херсонської – 9 [1]. Часовий розріз угод різний: мінімальний – 3 роки у Херсонській області, середній – 4–5 років у Донецькій, Львівській, Волинській та Івано-Франківській областях, максимальний

Івано-Франківській областях, максимальний – 6 років у Вінницькій області. Тобто можна стверджувати, що перевага надається короткостроковому й середньостроковому плануванню, що має слабку орієнтацію на довгострокову перспективу. Загалом угоди переважно спрямовані на вирішення ключових проблем життєзабезпечення населених пунктів (у 4 угодах із 6), транспортної та соціальної інфраструктури (у 5 угодах із 6), а також поліпшенню екологічної ситуації (у 4 угодах із 6). Структурні пропорції джерел фінансування спільних проектів по регіонах значно коливаються. Найбільший обсяг фінансування угод з державного та місцевого бюджетів у Донецькій та Львівській областях (тобто в регіонах з високим та середнім рівнем розвитку), тоді як найменший – у Волинській, Івано-Франківській та Херсонській областях (регіони з низьким рівнем розвитку) [10].

Важливим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є активізація прямого державного інвестування. Причому одним з інструментів регулювання та перерозподілу інвестиційних ресурсів на рівні регіонів досі був спеціальний правовий режим інвестиційної діяльності, зокрема, створення спеціальних (вільних) економічних зон. Однак з низки проблем (порушення податкового законодавства, бездіяльність в окремих із них) цей інструмент не підтвердив своєї ефективності.

Сьогодні важливим є питання визначення оптимального рівня бюджетних інвестицій. Такі інвестиції доцільні в інфраструктуру (транспорт, зв'язок, природні монополії), що, у свою чергу, стимулюють приватні інвестиції.

В економічній теорії існує поняття граничної межі бюджетних інвестицій А. Де Ла Фуенте, ця межа перебуває на рівні 2% ВВП. Згідно із цією теорією, негативним є будь-яке відхилення від 2% [6] (рис. 1).

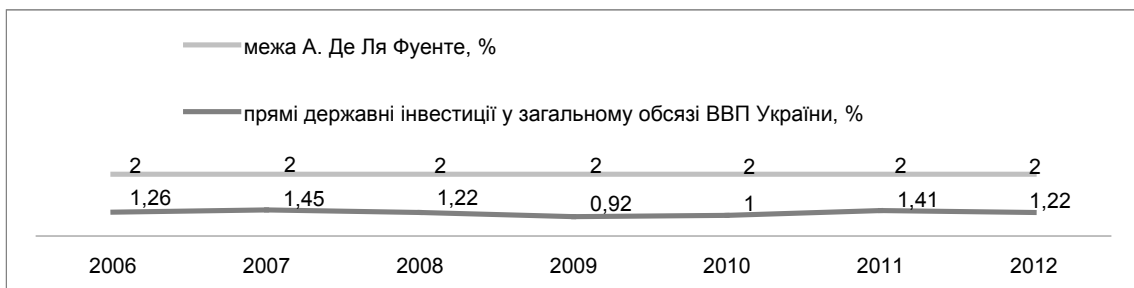


Рис. 1. Частка прямих державних інвестицій у загальному обсязі ВВП України у 2006–2012 рр.

Сьогодні оптимальний рівень бюджетних інвестицій А. Де Ла Фуенте в Україні не досягається, оскільки щорічно обсяг бюджетних інвестицій по відношенню до ВВП нижче, ніж 2%, що свідчить про надмірну автономію еко-

номічних процесів та про незацікавленість держави інвестувати у власну економіку. Разом з тим, починаючи з 2007 р., відбувається поступове зниження частки державних інвестицій у загальному обсязі ВВП. Це свідчить

про зниження ролі бюджетного інвестування в Україні. Найгірша ситуація була у 2009 р., що супроводжувалася й найнижчими макроекономічними показниками. Протягом 2010–2011 рр. спостерігалось збільшення обсягу бюджетних інвестицій, однак уже у 2012 р. показники знизилися на рівень кризового 2008 р.

Ще одним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління

стратегічним плануванням регіонального розвитку є перерозподіл бюджетних коштів через міжбюджетні трансферти, які є прямим проявом державної фінансової підтримки. Також вони є індикатором спрямованості державної політики на довгострокову перспективу. Саме тому цікавою для аналізу є структура міжбюджетних відносин (рис. 2).

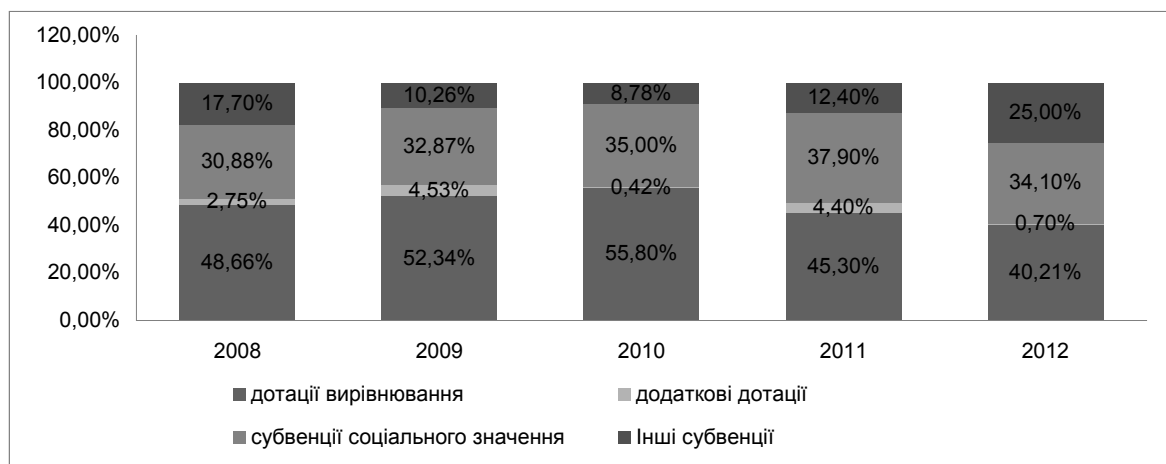


Рис. 2. Структура міжбюджетних трансфертів за основними напрямками у 2008–2012 рр.
Інформаційне джерело: розраховано авторами за [2]

Значна частина коштів перерозподіляється центром у вигляді дотацій вирівнювання, спрямованих на вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів, причому частка таких трансфертів має таку тенденцію: за 2008–2010 рр. їх частка зросла на 7,14%, а протягом 2010–2012 рр. – навпаки, знизилась на 5,09%. Також вагома частка серед міжбюджетних трансфертів місцевим органам влади припадає на субвенції соціального характеру, які мають цільове призначення. При цьому інвестиційні видатки й фінансування інших галузей з бюджету є досить незначними, хоча у 2012 р. спостерігалось покращення. Безумовно, така ситуація негативно впливає на інвестиційний розвиток регіонів, знижує вплив стратегічної спрямованості державної політики.

Досить важливим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є створення умов для кластеризації регіонального розвитку. На сьогодні кластерними ініціативами охоплено всі регіони України. Все це свідчить про зацікавленість компаній у створенні регіональних бізнес-мереж і забезпеченні надійної платформи для формування кластерної політики на державному рівні. Найпопулярнішими для їх створення є сфера туризму, харчова та машинобудівна галузі, тоді як наукоємні – електроніка, альтернативна енергетика, нанотехнології, інформаційні технології та фармацевтика – представлені недостатньо [5, с. 25].

Наступним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є економічна підтримка міжрегіонального співробітництва, де роль держави полягає у визначенні напрямів його розвитку. Основними формами міжрегіонального співробітництва сьогодні є: транскордонне, міжмуніципальне, міждержавне міжрегіональне співробітництво, євро регіони. Сьогодні не можна не згадати про відсутність чітко визначених пріоритетів розвитку міжрегіонального співробітництва у стратегіях регіонального розвитку. Лише у стратегіях Кіровоградської, Миколаївської, Полтавської областей міжрегіональне співробітництво визначено одним із пріоритетів розвитку. Причому в стратегіях Кіровоградської та Миколаївської областей ідеться лише про міжрегіональне міжнародне співробітництво [5, с. 17]. Всебічне використання його переваг дає змогу формувати національні проекти макрорегіонального (міжобласного) рівня й досягти належної значущості національних проектів і, відповідно, мультиплікативного ефекту від залучених проектом коштів [5, с. 16].

Проведений аналіз дає змогу виокремити такі проблеми фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні:

1. Недосконалість правового забезпечення, яке визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування фінан-

сово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, що позначається на його дієвості.

2. Необхідність підготовки, перепідготовки, постійного підвищення кваліфікації державних службовців з питань ефективного використання потенціалу інноваційних інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку.
3. Відсутність стратегічного бачення коротко-, середньо- та довгострокових цілей упровадження інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, необхідність їх узгодження зі стратегічними цілями державного та регіонального розвитку.
4. Вирішення переважно поточних проблем регіонального розвитку без урахування інвестиційно-інноваційної спрямованості інструментів фінансово-економічного механізму, що значно ускладнює державне управління стратегічним плануванням регіонального розвитку.
5. Дублювання фінансування інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, особливо це стосується національних проектів, державних цільових програм, проектів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку та субвенційних потоків.
6. Відсутність інтеграційної оцінки ефективності та результативності інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку.
7. Диференційований підхід до стратегічного розвитку регіонів із Заходу на Схід, де перевага здебільшого надається регіонам із високим та середнім рівнем соціально-економічного розвитку, що унеможливує реалізацію принципу державної регіональної політики, а саме забезпечення комплексного розвитку країни та її регіонів у довгостроковій перспективі.

IV. Висновки

Таким чином, важливим завданням державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку на сучасному етапі розвитку України є подолання вищезазначених проблем, що може й повинно стати потужним поштовхом для модернізації всієї системи стратегічного планування в контексті забезпечення раціонального використання бюджетних коштів та підвищення рівня фінансової дисципліни. Неповне використання потенціалу інструментів фінансово-економічного механізму значно гальмує, а часом і унеможливує цей процес, адже трансформаційні перетворення державного

управління стратегічним плануванням регіонального розвитку – ключ до зростання добробуту країни та її регіонів у довгостроковій перспективі з огляду на глобалізаційні та інтеграційні виклики XXI ст.

Список використаної літератури

1. Амангалієва Б. Г. Угода регіонального розвитку як інструмент державної регіональної політики [Електронний ресурс] / Б. Г. Амангалієва // Офіційний сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_9/zmist/R_2/01Amangalieva+.pdf.
2. Дані Державного Казначейства України щодо міжбюджетних трансфертів [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державного Казначейства України. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>.
3. Державні цільові програми [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=77948.
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 12.01.2012 р. № 4318-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 464.
5. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук та ін.; за ред. С. О. Білої. – Київ: НІСД, 2011. – 80 с.
6. Клівіденко Л. М. Роль та значення бюджетних інвестицій в соціально-економічному розвитку України [Електронний ресурс] / Л. М. Клівіденко, Ю. Б. Прокіпшин // Ефективна економіка. – Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1098>.
7. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України: аналіт. доп. / за заг. ред. Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2013. – 57 с.
8. Пряме державне інвестування як чинник зростання регіональної економіки [Електронний ресурс] / О. Шевченко // Офіційний сайт Інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/september08/3.htm>.
9. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики: аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук, І. В. Валюшко, О. А. Баталов, В. В. Романова. – Київ: НІСД, 2013. – 82 с.
10. Угоди регіонального розвитку [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі

- України. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=180425.
11. Урядовий портал [Електронний ресурс] // Єдиний Веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246571121.
12. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Electronic resource]. – Mode of access: http://ppi.worldbank.org/documents/methodology_expanded_May_2007.pdf.
13. Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF [Electronic resource]. – Mode of access: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97.

Стаття надійшла до редакції 01.09.2014.

Латынин Н. А., Гнатенко А. И. Особенности функционирования финансово-экономического механизма государственного управления стратегическим планированием регионального развития в Украине

В статье предложен финансово-экономический механизм государственного управления стратегическим планированием регионального развития в Украине. Исследованы особенности его функционирования в современных условиях. Выделены проблемы, негативно влияющие на эффективность инструментов финансово-экономического механизма. Определены направления модернизации системы государственного управления стратегическим планированием регионального развития в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, механизм государственного управления, стратегическое планирование регионального развития, региональное развитие, стратегическое планирование.

Latynin M., Gnatenko A. The Features of Functioning of Financial-economic Mechanism of Public Administration of the Strategic Planning of Regional Development in Ukraine

The article deals with the financial-economic mechanism of public administration of the strategic planning of regional development in Ukraine. The features of its functioning in current conditions are researched in it. The financial-economic mechanism of public administration of the strategic planning of regional development authors define as a set of tools based on certain principles, using appropriate methods and resources that achieve certain strategic goals. Among the instruments of financial-economic mechanism of public administration of the strategic planning of regional development in Ukraine determined follows: funding priority directions of regional development in the framework of national projects; financing state target programs; investment through the State Regional Development Fund; support public-private partnership; facilitate the conclusion of agreements of regional development between the Government of Ukraine and regions; activation of direct public investment; reallocation of budget funds through interbudgetary transfers; creating conditions for the clustering of regional development; promote interregional cooperation etc. The problems which negatively affect the efficiency of instruments of the financial-economic mechanism are determined. Outlined that important task of public administration of the strategic planning of regional development at the present stage of development of Ukraine is to overcome the above problems that can and should be a powerful impulse for the modernization of the whole system of strategic planning in the context of efficient using of budget funds and improving the financial discipline. Because the transformational changes of public administration of the strategic planning of regional development is the key towards the welfare of the country and its regions in the long-term perspective in view to globalization and integration challenges of the XXI century.

Key words: public administration, mechanism of public administration, strategic planning of regional development, regional development, strategic planning.

УДК 323.2

О. О. Лященко

здобувач

Національна академія державного управління при Президентові України

ГРОМАДЯНСЬКА НЕПОКОРА ЯК ЯВИЩЕ В СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНОМУ ЖИТТІ СУСПІЛЬСТВА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

У статті подано теоретичний аналіз механізмів громадянської непокори, розкрито причини та форми громадянської непокори владі в умовах різних типів політичного устрою держави. Розглянуто правовий статус учасників акцій громадянської непокори, досліджено можливі шляхи зниження напруги в суспільстві для забезпечення ефективного державного управління.

Ключові слова: громадянська непокора, громадянський протест, державне управління, правовий статус, громадянське суспільство, толерантність.

I. Вступ

Попри те, що поняття “громадянська непокора” має давню історію вивчення в науковому середовищі, в українських реаліях воно набуло поширення протягом останнього десятиліття. Феномен кольорових революцій, застосування методів “м’якої сили” викликали інтерес до громадянської непокори як форми політичної участі в процесі державотворення. Водночас події, що відбувались в Україні впродовж 2013–2014 рр. та наразі не завершилися, потребують усебічного дослідження та аналізу.

Актуальність дослідження зумовлена процесом становлення в Україні громадянського суспільства, що досі триває, а також необхідністю вивчення проявів громадянської прямої дії, що свідчить про поступове перетворення українського народу з об’єкта державної влади на повноцінного суб’єкта влади. Загострення суперечностей між владою та народом, Майдан 2004 р., Революція Гідності 2014 р. показали, що українське громадянське суспільство активно бере участь в управлінні державою, впливає на державне управління та має величезний потенціал у майбутньому.

З-поміж методів, що були використані для вивчення зазначеного явища громадянської непокори, слід назвати такі: метод описового аналізу, метод історизму, метод систематизації даних, метод спостереження, порівняння, логічний аналіз і синтез.

Коло наукових праць, присвячених явищу громадянської непокори, є досить обмеженим в Україні. Учені розглядають суміжні поняття, такі як, наприклад, пряме волевиявлення, ідеологія ненасильства, політична толерантність, теорія справедливості, легітимність політичної влади, громадянські права і свободи. Проте, якщо поглянути на історію Радянської України, а також дора-

дянської України, ми знайдемо чимало прикладів досліджуваного явища. Зрозуміло, що за радянських часів ні про яку громадянську непокору й мови бути не могло, тобто не йшлося про те, щоб це обговорювати й тим більше описувати. І тільки доба незалежності надала можливість усебічно вивчати таку форму політичної участі, як громадянська непокора. Тож серед вітчизняних дослідників, які так чи інакше вивчають цю тему, слід назвати прізвища В. Бабкіна, І. Галактіонової, С. Ковтуна, А. Колодій, П. Мартиненка, М. Паламарчука, В. Речицького, С. Сидоренка, А. Ткачука, М. Тура, Ю. Шемшученка.

Що стосується зарубіжних досліджень, то тут справа з кількістю і якістю набагато ліпша. Вочевидь, це пов’язано з тим фактом, що за кордоном явище громадянської непокори активно вивчають ще з часів Г. Торо. Тож слід назвати прізвища Х. Арндт, Е. Фромма, Махатма Ганді, М. Л. Кінга, Дж. Ролза, М. Новіцького, М. Рендла, Дж. Шарп, Д. Коена, Е. Арато, Р. Дворкіна, П. Денхоффа, П. Вірно, К. Шмідта, Р. Апресяна, Ю. Мельвіля, Г. Мальцева, М. Валцера як авторів, які присвятили свої праці вивченню явища громадянської непокори.

II. Постановка завдання:

- дослідити причини явища громадянської непокори;
- визначити його можливі позитивні й негативні наслідки;
- з’ясувати його значення для процесу становлення громадянського суспільства в Україні й місце в загальній концепції політичної культури;
- проаналізувати вплив акцій громадянської непокори на державне управління загалом.

III. Результати

Отже, поняття “громадянська непокора” (англ. civil disobedience) у сучасному його розумінні почали вживати з 1849 р., коли

директор американської школи Г. Торо (Henry David Thoreau) на знак ненасильницького протесту проти несправедливих законів припинив сплачувати державі податки і, як наслідок, написав відоме есе "Про обов'язок громадянської непокорі". У ХХ ст. найвідомішими втілювачами мирного протесту та свідомого порушення встановлених правил стали індієць Махатма Ганді та темношкірий американець М. Л. Кінг.

Свідоме виявлення непослуху перед законом – явище в політиці не нове. Воно дістало назву громадянської непокорі. Під останньою розуміють як порушення закону, який сам по собі є несправедливим, так і супутній акт, спрямований на протистояння певній політиці чи справляння певного тиску. Дж. Роулз визначає громадянську непокору як "прилюдний ненасильницький протест, свідомий політичний акт з метою домогтися зміни в законодавстві чи в політиці уряду". Акції громадянської непокорі можуть бути спровоковані релігійними, етичними чи політичними причинами. Обов'язок громадянської непокорі неявно суперечить обов'язку підкорятися закону, який вважається базовим у політичній філософії [17].

У нормативно-правовій базі законодавства України немає поняття "громадянська непокоря". Не існувало такого поняття також і в радянському праві. Виходить, це не юридичне, а суто політичне поняття. Незважаючи на брак визначення громадянської непокорі в праві, як соціальне явище вона існувала в СРСР ледве не від встановлення Радянської влади.

Протягом тривалого часу представники органів державної влади заявляють про те, що учасники протесту є екстремістами, які діють з метою захоплення органів державної влади й зміни конституційного ладу та про, начебто, наявність доказів вини підозрюваних. І при цьому відкривають кримінальні провадження за фактом вчинення злочинів, передбачених ст. 263, 294, 296, 341, 342 КК України.

Водночас варто зазначити, що законодавцем закріплено в Кримінальному кодексі України ст. 109, яка передбачає кримінальну відповідальність за "дії, вчинені з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, а також змову про вчинення таких дій". А відтак, і масові заворушення, і вбивства, і опір працівникам правоохоронних органів та інші суспільно небезпечні дії, вчинені саме з такою метою, необхідно кваліфікувати виключно за ст. 109 КК, а не за ст. 294, 296, 342 Кримінального кодексу та іншими чи сукупністю відповідних статей.

Право на громадянський опір тісно пов'язано з природними правами людини: на життя, на свободу світогляду та віроспо-

відання, на свободу думки та слова тощо, оскільки є одночасно і невід'ємним правом людини, і гарантією захисту цих прав. Акції громадянської непокорі в демократичних суспільствах спрямовані, перш за все, на захист особистих та колективних прав, які час від часу можуть зазнавати певних утисків з боку публічної влади. Вони є дієвим засобом, за допомогою якого будь-яка людина може впливати на членів політичного суспільства й змушувати професійних політиків прислухатися до суспільної думки. Громадянський протест є своєрідним лакмусовим папірцем на легітимність влади. Він слугує випробуванням того, наскільки ліберальна конституційна демократія, тобто наскільки серйозне її ставлення до прав, а також демонструє всю гостроту суперечностей між державною владою та громадянським суспільством, змушуючи шукати можливість врегулювання конфлікту між ними [7].

У разі вчинення порушень органами держави чи незгоди з їхніми діями, законодавець в Основному законі прямо закріпив лише деякі мирні форми реалізації права на громадянську непокору:

- право громадян збиратися мирно, без зброї й проводити збори, мітинги, походи та демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи публічної адміністрації;
- право громадян на страйк для захисту своїх економічних та соціальних інтересів.

Однак, у результаті протиправних дій працівників правоохоронних органів, що виявилися в неправомірному розгоні учасників мирних акцій протесту, незаконних арештах, знищенні майна протестувальників, катуванні, убивствах, прийнятті неконституційних законів, які істотно звужували права й свободи, – не лише було порушено право народу, а й створені умови, які унеможливають реалізацію такого права в цілому та фактично призвели до узурпації органами державної влади права визначати та змінювати конституційний лад України.

Отож, з моменту, коли державні органи фактично змінили конституційний лад у державі шляхом звуження, ігнорування та порушення конституційних прав і свобод людини та були реалізовані всі можливі мирні форми громадянської непокорі з метою захисту й відновлення своїх прав, кожен громадянин України фактично отримав право на громадянську непокору у вигляді опору незаконним діям та повстання проти таких незаконних дій [17].

Як слушно зазначав Дж. Локк, у випадку, коли держава нехтує правами та інтересами народу, а права людей масово порушуються, вони мають право чинити опір і скинути таку владу.

Громадянська непокоря посідає проміжне місце між конституційними формами по-

літичної діяльності й повстаннями та революціями. Її можна вважати крайньою, але прийнятною формою політичного протесту. Це стосується, насамперед, переконаних акцій. Однак акції громадянської непокори можуть стати провісниками руху тотального опору існуючому режимові й перерости в насильницькі форми боротьби з ним. Загальноприйнято вважати, що в межах диктатури, окупаційного режиму такий спротив є виправданим, однак, якщо він наявний у межах системи, яка поважає права громадян і за умов якої уряд може змінюватись під впливом низів, він підлягає осуду. Однак у будь-якому конкретному випадку в оцінці політичного режиму самі учасники акцій громадянської непокори можуть суттєво розходитись. Що ми, зрештою, маємо змогу спостерігати й у нашому випадку [17].

У Конституції України відсутня норма, яка б закріплювала право громадянської непокори, хоча, як засвідчують події останніх років, це право потребує свого конституційного регулювання. Тим більше, що воно, на нашу думку, логічно випливає з принципу народного суверенітету, закріпленого в ст. 5 Основного Закону. Відсутність Закону про порядок організації й проведення мирних масових заходів та акцій суттєво обмежує права і свободи громадян України та провокує порушення цих прав і свобод з боку державних органів, у тому числі судових органів. Тому ця проблема потребує якнайшвидшого вирішення. Прийняття такого закону безпосередньо пов'язано з демократичними трансформаціями, які відбуваються в нашій країні і є умовою її інтеграції в загальноєвропейський правовий простір [7].

У світовій історії поняття громадянської непокори й різновидів акцій громадянського протесту виникло в період становлення громадянського суспільства. Проте тільки відносно недавно масові рухи протесту почали розглядати як раціональне й організаційне джерело суспільних процесів. До 1960 р. у США масові рухи протесту вивчали в ключі парадигми колективної поведінки, яку використовували для пояснення масових тоталітарних рухів. Громадський рух розглядали як антисоціальну поведінку груп людей, що виникла як реакція на соціальну напруженість. Вважали, що рухи виникають стихійно і являють собою лише тимчасову дисфункцію соціальної системи. Так чи інакше сутність громадянської непокори полягає в конфлікті, що виникає внаслідок серйозних суперечностей між мораллю й правом.

Усі відомі в літературі визначення поняття громадянської непокори подібні за своєю суттю. Визначення громадянської непокори можна узагальнено сформулювати так: навмисне, свідоме адміністративне порушення закону або громадського порядку з метою

привернення уваги представників влади та громадської думки до необхідності змінювати законодавство, примусити владу змінити політику або зняти певну гостру проблему.

До ознак громадянської непокори слід віднести такі:

- ненасильницькі методи боротьби, що має виключати можливість використання сили з боку опонентів;
- непокора якомусь конкретному закону або дії влади, але в межах дотримання правопорядку та вірності принципу верховенства права;
- акції громадянської непокори можуть мати прямий (невиконання закону, що викликає протест) або непрямий (невиконання інших законів) характер;
- акції повинні мати показовий, публічний характер з поясненням своїх намірів;
- ключовим моментом усіх акцій непокори є прагнення їх учасників витримати будь-які наслідки власних дій на знак серйозності своїх намірів;
- практика громадянської непокори, яка визнає як активне порушення закону або правопорядку, так і пасивне ігнорування його вимог;
- підставою для громадянської непокори є переконання, що той чи інший закон або дія влади є аморальною, несправедливою;
- акції громадянської непокори можуть бути організовані як однією особою, так і групою однодумців, а також іншою спільнотою або союзом спільнот.

Завдання акцій громадянської непокори можуть бути різні: від проведення конкретних реформ, задоволення конкретних вимог громадян, до повалення чинного уряду або навіть політичного ладу. Генрі Торо щодо мети громадянської непокори висловився так: "Якщо говорити конкретно і як громадянин, а не як ті, хто заперечує будь-який уряд, я вимагаю не скасування уряду негайно, а його негайного поліпшення. Нехай кожен оголосить, який уряд він готовий поважати, і це вже буде кроком до такого уряду" [14]. Утім, головною метою таких акцій завжди є одне: привернення уваги влади й громадськості до певної проблеми у ненасильницький спосіб.

Існують певні політичні умови, за яких можливою є така форма політичної участі. Наприклад, Дж. Ролз вважає, що громадянська непокора можлива лише в умовах тієї соціальної моделі, яку прийнято називати відкритим суспільством (К. Поппер). Саме Дж. Ролз дав загальне обґрунтування громадянської непокори в межах теорії конституційної демократії. Він розглядав громадянську непокору як одну з форм демократичної опозиції публічній волі [1]. Крім того, навряд чи громадянська непокора є можли-

вою в державі з недемократичним типом політичного режиму. Тобто, навіть якщо громадська акція в державі з авторитарно-тоталітарним режимом має ознаки непокори, своєї мети вона навряд чи досягне: учасників такої акції чекає не задоволення їхніх вимог, а нещадна розправа. Марек Новіцькі вважає, що для успіху акцій непокори основною умовою є проведення їх у правовій державі [7]. Звісно, головною ознакою акції громадянської непокори лишається невикористання сили для досягнення мети. Також за сучасних умов однією з ознак (хоча й не обов'язковою) акцій громадянської непокори є масовість подібних заходів. Це відповідає суті громадянської непокори – публічна демонстрація волі певної кількості громадян, які не згодні з волею більшості.

Утім, зазначимо, що не всі методи, попри незастосування сили, є такими вже й нешкідливими. Головне – це привернути увагу до себе, а найліпше – звернути увагу на те, що заважає, створює незручності, загрожує втратою часу, коштів, престижу. На це й розраховують організатори акцій непокори, тобто намагаються створити проблеми для уряду, після чого і представники влади, і пересічні люди мають замислитись над тим, на що досі не звертали уваги, і почати якимось чином реагувати. Наприклад, 01.12.1955 р. чорношкіра американка Р. Парк відмовилась поступатись місцем білому американцю в громадському автобусі. Суд наклав на неї покарання у вигляді сплати штрафу 14 доларів. Під час проповіді пастор Кінг закликав чорношкірих американців відмовитись від користування громадським транспортом, 381 день вони ходили пішки і перемогли [6].

Як уже зазначали, громадянська непокора перетинається з іншими явищами з політичного життя соціуму, наприклад, з таким атрибутом демократичного суспільства, як громадянські права і свободи. У європейських національних правових системах право на розумність закону визначено як одне з громадянських прав. П'ята поправка до Конституції США вимагає справедливості закону, що органічно пов'язано з вимогою його розумності. Поправка перша встановлює, що конгрес не повинен видавати законів, які обмежують право народу мирно збиратися й звертатися до уряду з петиціями про припинення зловживань [9]. Відповідно, народ має право не коритися несправедливим законам, це не суперечить його громадянським правам, які гарантовані Верховним Законом – Конституцією. Це зумовлює тривалу дискусію щодо обґрунтованості необхідності в демократичному, правовому суспільстві вдаватися до такої форми протесту, як свідоме невиконання встановлених законів або непокори аморальному уряду та іншим органам влади, тобто як прояв громадянсь-

кої непокори. На підтримку тези про вищість закону морального над юридичним виступає багато відомих у світі політологів. Наприклад, Р. Дворкін і Дж. Ролз, які стоять на позиції вищості морального права індивіда, хоча з юридичного погляду поведінці непокори виправдання немає [5]. Еріх Фромм, досліджуючи психологічні основи явища громадянської непокори, відзначив високу духовно-творчу силу нескорення як виходу людини за межі авторитарного правила системи [4].

Практика громадянської непокори визнає як активне порушення закону, так і пасивне його ігнорування, як здійснення протизаконних дій, так і непокору загальноприйнятим нормам. Як підтвердження, можна навести слова Г. Торо: "Я вважаю, що ми маємо бути, насамперед, людьми, а вже потім підданими уряду. Бажано виховувати не стільки повагу до закону, скільки повагу до справедливості" [14]. Свої слова він підкріплює прикладом несправедливого ставлення з боку офіційної влади до таких історичних постатей, як Христос, Коперник, Мартін Лютер, Джордж Вашингтон і Бенджамін Франклін. На думку Г. Торо, застосування громадянської непокори зможе гарантувати викорінення подібних прикрих історичних помилок.

У цьому контексті постає також інше питання: де розумна межа застосування громадянської непокори? Якщо складеться така ситуація, коли непокора набуде характеру масового беззаконня й повагу до демократичних процедур буде підірвано, а суспільство стоятиме на межі анархії? Таке питання постає в зв'язку з тим, що акції громадянської непокори можуть стати провісниками руху тотального опору режимові та перерости в насильницькі форми боротьби з ним. Зазвичай вважають, що в умовах диктатури, окупаційного режиму такий спротив є виправданим морально, але якщо він має місце в межах системи, що поважає й захищає права громадян, тоді це досить суперечливе питання, яке треба вирішувати, виходячи вже з конкретної історичної ситуації.

Ще одним поняттям, яке корелює певним чином з громадянською непокорою, є толерантність (від лат. *tolerantia* – терпіння). Це обачне рішення не забороняти, не обмежувати й не заперечувати поведінку, яку хтось не схвалює, навіть якщо є потрібна для цього влада, сила, авторитет. Межа політичної толерантності знаходиться там, де шкода від неї починає перевищувати користь. Політична толерантність – ознака демократичної, мудрої, сильної держави.

Найяскравішим прикладом ненасильницької боротьби є діяльність індійського юриста Махатма Ганді. Завдяки йому ідеологія і практика громадянської непокори набула масового характеру. "Ненасильство – зброя сильних. У слабких це з легкістю може бути

лицемірством”, – писав він [4]. Він доводив, що за допомогою акцій громадянської непокори можна вирішити соціальні проблеми, достукатись до сумління людей, підвищити рівень національної самосвідомості, зосередитись на вирішенні конкретних проблем у межах широкої політичної боротьби. Між іншим, Махатма Ганді переконував, що до акцій непокори слід вдаватися лише після того, як докладено всіх зусиль, щоб переконати або попросити, але всі вони виявились безрезультатними.

Ідеї Махатма Ганді знайшли відгук в Африці (Гана, Кенія, ПАР, кінець 1940-х рр.), де політики нового покоління виступали з ідеями громадянської непокори для захисту прав мирного населення колоній, а також у США 1950–1960-х рр. (рух за громадянські права на чолі з М. Л. Кінгом) під час боротьби проти расової сегрегації й дискримінації.

Але не завжди акції громадянської непокори мають суто політичний характер. Досить поширеною практикою є також організація акцій непокори з метою привернути увагу до певного соціального питання або проблеми в політиці місцевого самоврядування. Наприклад, 1990 р. громадська група “Американські інваліди за доступний громадський транспорт” організували акцію, учасники якої в інвалідних візках піднялися сходами до Капітолію, а 26.07.1990 р. Конгрес прийняв закон, що гарантував інвалідам зручний вхід і вихід з громадського транспорту, а також з будівель [13]. Це стало гарним прикладом для урядів європейських країн. Також до акцій громадянської непокори можна віднести “свіжі” приклади з України, коли мешканці певної вулиці, двору, будинку гуртуються й перешкоджають будівельникам або власникам землі будувати нові споруди на їхньому подвір’ї за рахунок дитячих майданчиків і зелених насаджень. Сюди також можна віднести екологічні акції, наприклад, з перешкоджання захороненню ядерних відходів у певному місці. Щоправда, не завжди такі акції закінчуються мирним вирішенням проблеми.

У контексті цієї статті неможливо оминути тему так званих “кольорових революцій”. Методи громадянської непокори широко використовують організатори таких подій у пострадянських країнах, і подекуди це призвело до зміни урядів у цих державах. І тут постає питання: чи насправді події “кольорових революцій” є вираженням громадської волі й перемогою справедливості, чи тут не обійшлося без маніпулювання громадською свідомістю, гри на емоціях і настроях пересічних громадян з метою приведення до влади певної політичної сили будь-якою ціною? З одного боку, ненасильницьке порушення законів, що здійснюється в ім’я демократичних цінностей, слугує зміцненню

суспільства, є мірою зрілості суспільства. З іншого боку, маніпулювання масовою свідомістю є досить небезпечною для демократії справою, адже багатотисячні тривалі акції громадянської непокори під антикорупційними та радикально-демократичними гаслами можуть бути лише інструментом боротьби політичних технологів за перемогу в політичних перегонах їхніх грошовитих клієнтів, а думки, переконання й настрої великої кількості пересічних громадян насправді нічого не значать самі по собі. Тут ключовою є ідея народного суверенітету та поняття громадянської чесноти Ж. Ж. Руссо, згідно з якою народ, що свідомо вийшов на вулицю, протиставляється масі, якою маніпулює режим. Ставка робиться на пріоритет закону морального над конкретним законом будь-якої держави, що дає право давати відсіч порушенням прав людини і громадянина. Але метою всіх “кольорових революцій” було перемога над політичними опонентами, що вже суперечить смислу громадянської непокори, який полягає в подоланні несправедливості як у свідомості людей, так і в їх діяльності.

Так чи інакше, “кольорові революції” змінили хід історії саме завдяки широкомасштабним, добре організованим акціям громадянської непокори. Громадська непокора може бути дуже ефективною зброєю впливу. Згадаймо, саме завдяки багаторічній, ненасильницькій боротьбі індійців під керівництвом Махатми Ганді Великобританії довелося надати Індії незалежність. Це означало, по суті, крах не лише найбільшої імперії – Британської, але й усієї колоніальної системи загалом.

Зріле громадянське суспільство неможливе без адекватного сприйняття такого явища, як громадянська непокора. Акції непокори кидають виклик соціальним цінностям, законам і політиці держави. Те, в який спосіб влада реагує на такі виклики, власне і є характеристикою громадянського суспільства. Таким чином, громадянська непокора є показником можливості плюралізму в конкретному суспільстві. Також акції непокори сприяють втіленню в політичних процесах вимог моралі, зменшенню латентної взаємодії політичних гравців у процесі прийняття публічно важливих рішень. Громадянська непокора може стати попередженням політичній еліті, коли її непопулярна політика загрожує інтересам великої кількості людей.

Функціонування демократичних інститутів істотно залежить від типу панівної політичної культури в конкретному суспільстві. Без сумніву, громадянська непокора є елементом політичної культури суспільства. Якщо звернутися до відомої типології політичної культури Габріеля Алмонда й Сіднея Верби, то, напевно, явище громадянської непокори найкраще підходить до типу полі-

тичної культури участі, а також почасти – піддансько-учасницькому і патріархально-учасницькому типами [4]. Тобто в межах цих типів, а також громадянської політичної культури взагалі можливе існування такого явища, як громадянська непокоря. Нагадаємо, політична культура участі (Participat Culture) характеризується сильною орієнтацією на діючу політичну систему й активну участь у політичному житті суспільства. Носії такої культури є слухняними щодо влади і пошановують її. Натомість вони очікують і потребують від влади відкритості на вимоги громадян, реакції на їхні потреби, прагнення, скарги. До влади вони ставляться не тільки з необхідністю виконувати всі її рішення і вимоги, але й із бажанням своєї участі в процесах прийняття та виконання цих рішень. Піддансько-учасницький тип політичної культури частково перебуває під впливом того, як парафіяльна культура перетворюється на підданську. Тут значна частина населення набуває орієнтації участі, тоді як більшість громадян залишається орієнтована на авторитарні правлячі структури і має набір пасивних самоорієнтацій. Прикладом можуть слугувати Франція, Німеччина, Італія в XIX – на початку XX ст. Це класичний приклад структурної нестабільності зі зміною авторитарних і демократичних урядів. Патріархально-учасницький тип політичної культури властивий розвитку багатьох новоутворених держав. Більшість таких держав має домінуючий тип парафіяльної політичної культури, але зазвичай нові структурні норми, що впроваджуються, належать до типу культури участі.

Цілком слушно стверджувати, що логічним підсумком акцій громадянської непокори буде ситуація, коли держава й закон підуть на поступки справедливій моральній вимозі, якщо за цим стоять маси людей, які свідомо наполягають на її виконанні.

Необхідно усвідомити, що громадянський протест – це випробування на толерантність державної влади до свого народу й народу до державної влади. Відносини між державою та суспільством завжди містять у собі елемент соціально-політичної напруги і тому пов'язані з співвідповідальністю. Так, існуюча державна влада, навіть у період протистояння, повинна дотримуватися певних правил, що дає підстави розглядати її дії як легітимні. По-перше, для того, щоб відновити довіру громадян до себе, владні структури повинні бути готові до діалогу з опозицією. По-друге, проходження такого діалогу повинно об'єктивно висвітлюватися в ЗМІ. По-третє, сформована в процесі діалогу спільна позиція повинна знайти відображення в законодавстві та рішеннях влади. По-четверте, влада повинна публічно визнати свої помилки.

Натомість громадяни, звертаючись до акцій громадянського опору як дієвого механізму впливу на діяльність публічної влади, також повинні взяти на себе певні зобов'язання. По-перше, як випливає з визначення, громадянська непокоря – це публічна акція. А принцип публічності передбачає, що учасники таких акцій відкрито і чесно повідомляють про їх проведення як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і широку громадськість. По-друге, громадянська непокоря – це ненасильницька акція, оскільки будь-яке насильство породжує інше насильство, що неминуче пов'язано з порушенням прав і свобод людини та громадянина. А це суперечить меті акцій опору, які покликані захищати права. По-третє, громадянська непокоря – це свідомо дія людини, яка є результатом її глибоких внутрішніх переконань, за які вона готова нести всю відповідальність перед законом. Як слушно зазначає Т. Аллан у своїй праці "Конституційна справедливість", кожен чинить автономно, проте відповідально", маючи на увазі участь громадян в акціях громадянської непокори. По-четверте, громадянська непокоря – це легальна акція, а тому, демонструючи свій протест проти дій чинної влади чи нелегітимних законів, які були прийняті нею, громадяни повинні діяти в межах чинного законодавства (виняток може становити ситуація, коли законодавством заборонено будь-які акції протесту проти публічної влади), намагаючись на основі демократичної процедури його вдосконалювати.

Таким чином, здатність громадян в організований публічний спосіб протистояти не завжди законним діям влади в межах чинного законодавства є свідченням високого рівня правосвідомості, тоді як готовність влади в межах публічного діалогу відстоювати свої позиції й вміти визнавати свої помилки є ознакою здорової політичної влади, яка матиме велику підтримку в суспільстві [8].

IV. Висновки

У підсумку можна стверджувати, що тема концепту громадянської непокори є досить перспективною з погляду розвитку громадянського суспільства. Особливої актуальності набувають шляхи взаємодії органів державної влади та лідерів акцій громадянського протесту, формування нового підходу до врегулювання конфліктних ситуацій під час акцій громадянського протесту, враховуючи досвід Майданів. Таким чином, необхідне всебічне вивчення аспектів цього явища.

Список використаної літератури

1. Аперсян Р. Г. Гражданское неповиновение / Р. Г. Аперсян // Этика : энциклопедический словарь. – Москва : Гардарики, 2001. – С. 93–94.
2. Апресян Р. Г. Гражданское неповиновение – в политической теории и социаль-

- ной практике (Джон Ролз и Мохандас Ганди) / Р. Г. Апресян // Насилие и ненасилие: Философия, политика, этика : материалы Международной электронной конференции / под ред. Р. Г. Апресяна. – Москва : МИОС, 2003. – С. 54–70.
3. Буров С. Особа і місцева громада. Проект факультативного курсу для 9-го класу [Електронний ресурс] / С. Буров. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1070822920>.
 4. Галактіонова І. В. Громадянська непоко́ра як явище в контексті політичної культури суспільства / І. В. Галактіонова // Політичні науки та методика викладання суспільно політичних дисциплін : зб. ст. – 2009. – Вип. 1. – С. 69–75.
 5. Дворкін Р. Серйозний погляд на права / Рональд Дворкін ; пер. з англ. – Київ : Основи, 2001. – 519 с.
 6. Ільницька С. А. Спроба захоплення державної влади чи громадянська непо́ра [Електронний ресурс] / С. А. Ільницька. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2014/02/10/7013286/>.
 7. Ковтун С. Рассуждения о гражданском неповиновении [Электронный ресурс] / С. Ковтун. – Ч. 1. – Режим доступа: <http://h.ua/story/23363/>.
 8. Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади та право на громадянську непо́ру: конституційно-правовий аспект [Електронний ресурс] / В. Б. Ковальчук. – Режим доступу: <http://naub.ua.edu.ua/>.
 9. Мальцев Г. В. Существует ли долг гражданского неповиновения? [Электронный ресурс] / Г. В. Мальцев. – Режим доступа: http://nijournal.ru/archive/2005/n2_05/ubilmysl2_05/maltsev2_05/.
 10. Опыт ненасилия в XX в.: Социально-этические очерки. – Москва : Аслан, 1996.
 11. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна. – Київ : Генеза, 1997. – С. 83–84.
 12. Ролз Д. Теорія справедливості / Д. Ролз ; пер. з англ. – Київ : Основи, 2001. – 822 с.
 13. Сидоренко С. В. Громадянський опір влади як тенденція розвитку глобального громадянського суспільства / С. В. Сидоренко // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2013. – № 52. – С. 241–250.
 14. Торо Г. Д. О долге гражданского неповиновения [Электронный ресурс] / Г. Д. Торо. – Москва : Наука, 1978. – Режим доступа: <http://www.philosophy.ru/library/vopros/Thoreau.html>.
 15. Тур М. Демократична легітимність і громадянська непо́ра: теоретичні контури [Електронний ресурс] / М. Тур. – Режим доступу: http://www.democracy.kiev.ua/publications/collection/conference_2006/section_9/Tur.pdf.
 16. Философский энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.krugosvet.ru/articles/129/1012987/1012987a1.htm>.
 17. Югославия, опыт борьбы без применения силы (27 конкретных приемов) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.zasvobodn.net/activity_yugoslavia1321.html.
 18. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vgolos.com.ua/articles/gromadyanska_nepokora_sposib_samostverdzhennya_geroichnyh_indyvidualistiv_106343.html.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2014.

Лященко О. А. Гражданское неповиновение как явление в общественно-политической жизни общества и его влияние на государственное управление

В статье дается теоретический анализ механизмов гражданского неповиновения, раскрываются причины и формы гражданского неповиновения власти в условиях разных типов политического устройства государства. Рассматривается правовой статус участников акций гражданского неповиновения, исследуются возможные пути снижения напряжения в обществе для обеспечения эффективного государственного управления.

Ключевые слова: гражданское неповиновение, гражданский протест, государственное управление, правовой статус, гражданское общество, толерантность.

Lyashchenko O. Civil Disobedience as a Phenomenon in the Socio-Political Life of Society and its Influence on Public Administration

Problem setting. The phenomenon of color revolutions in recent years stirred up the interest in relation to civil disobedience as a form of political participation. The objective of this article is to examine the reasons for this fact, to determine the possible positive and negative consequences of this phenomenon, to explore the significance of the phenomenon of civil disobedience for the process of civil society involvement in Ukraine and its place in the general concept of political culture.

Recent research and publications analysis. The range of scholarly works on the subject matter of the phenomenon of civil disobedience is quite limited in Ukraine. There are several works devoted to the study of adjacent issues, such as, for example, direct will expression, non-violence ideology, political tolerance, theory of justice, legitimacy of political power, civil rights and freedoms. As for foreign studies, the quantity and quality of scholarly works are much better. Obviously, this is due to the fact that abroad the phenomenon of civil disobedience is actively studied since the days of Henry

Thoreau. Thus, it is worth mentioning the names of Hannah Arendt, Erich Fromm, Mahatma Gandhi, Martin Luther King, John Rawls, Marek Nowicki, Michael Randle, Gene Sharp, D. Cohen, Andrew Arato, Ronald Dworkin, P. Denhoff, P. Virno, K. Schmidt, R. G. Apresyan, A. Y. Melvil, G. V. Maltsev, M. Valtser as authors who dedicated their works to the study of the phenomenon of civil disobedience.

Paper main body. The notion of "civil disobedience" in its contemporary perspective has started to be used since 1849, when the principal of the American school Henry Thoreau as a sign of non-violent protest against the unjust laws ceased to pay taxes and, consequently, wrote his famous essay "On the duty of civil disobedience".

In world history, the concept of civil disobedience and different types of acts of civil protests appeared during the period of the evolvement of civil society. In the meantime only relatively recently mass protest movements began to be considered as rational and institutional source of social processes. Until 1960-ies mass protest movements had been studied in the sense of the paradigm of collective behavior, which was used to explain the mass totalitarian movements in the United States. Civic movement was considered as anti-social behavior of groups of people that emerged as a reaction to social tensions.

The features of civil disobedience include:

- non-violent methods of fighting that should exclude the possibility of use of force by the opponents;
- disobedience regarding any particular law or government action, but within the compliance with legal order and commitment to the rule of law principle;
- civil disobedience acts can have a direct (failure to observe the law, which causes protests) or indirect (failure to observe other laws) nature;
- civil disobedience acts should have demonstrative, public nature with the explanation of their intentions;
- the key point of all disobedience acts is the desire of their participants to withstand any consequences of their actions as a sign of seriousness of their intentions;
- the practice of civil disobedience, which recognizes both active violation of law or public order and passive neglect of its requirements;
- the ground for civil disobedience is the belief that a particular law or action of government is immoral or unjust;
- civil disobedience acts can be arranged by a single person or by a group of the like-minded people, as well as by other community or union.

There are certain political circumstances, which make it possible for such form of political participation to exist. For example, John Rawls believes that civil disobedience is possible only within the social model, which is commonly called open society.

Marek Nowicki believes that for the success of disobedience acts the main condition is to hold them in a state governed by the rule of law. Of course, the main feature of civil disobedience act remains the non-use of power in order to attain the goal. Also, in the current circumstances one of the signs (though optional) of civil disobedience acts is the large-scale involvement in such events. This corresponds to the essence of civil disobedience – public demonstration of the will of a number of citizens who do not agree with the will of the majority.

Not always civil disobedience acts are purely of political nature. Quite a widespread practice is also the organization of disobedience acts in order to draw attention to a particular social issue or to the problems in local government politics.

In the context of the given article we can not avoid the topic of the so-called "color revolutions". Methods of civil disobedience are widely used by the organizers of such events in post-Soviet countries, and sometimes this led to the change of government in these countries.

Conclusions of the research. As a conclusion, one may assert that the topic of the concept of civil disobedience is quite potentially productive in terms of civil society development. Particularly essential become ways of interaction between government authorities and leaders of civil protest acts, the formation of a new approach to the conflict settlement during the civil protest acts, taking into the account the experience of Maidan movements. Thus, the comprehensive study of the aspects of this phenomenon is needed.

Key words: civil disobedience, civil protest, state management, the legal status, civil society, tolerance.

УДК 351.88

А. В. Мерзляк

доктор наук з державного управління, професор

Д. С. Скрябінакандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет**ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ПІДВИЩЕННЯ
КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ЕКСПОРТУ УКРАЇНИ**

У статті обґрунтовано місце та роль державного механізму підвищення рівня конкурентоспроможності експорту в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності України. Розглянуто зарубіжний досвід забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного експорту. Запропоновано комплексний державний механізм підвищення конкурентоспроможності підприємств України та їх продукції на внутрішньому й зовнішньому ринках.

Ключові слова: державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, конкурентоспроможність експорту, державний механізм, підвищення конкурентоспроможності.

I. Вступ

Трансформаційні перетворення в економіці України, перехід до ринкового типу її розвитку, а також глобалізаційні процеси у світі приводять щороку до дедалі більшого залучення держави до світової системи господарювання. Для захисту вітчизняних підприємств в умовах загострення конкурентних відносин унаслідок інтеграції нашої держави до світових об'єднань, державної підтримки ключових експортоорієнтованих галузей, забезпечення сталого економічного розвитку країни шляхом покращення її окремих макроекономічних показників (серед яких особливого значення набувають рівень відкритості економіки, структура зовнішньої торгівлі, обсяги залучення іноземних інвестицій, рівень міжнародної конкурентоспроможності країни тощо) необхідні розробка та реалізація ефективного комплексу механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Особливе місце в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні відведено державному механізму підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції, ефективна реалізація якого забезпечить виконання вищезазначених завдань.

Проблемам формування конкурентних відносин у сфері зовнішньоекономічної діяльності, а також різним аспектам забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств і їх продукції присвячено праці як учених-класиків, таких як П. Друкар, М. Портер, Д. Рікардо, А. Сміт, Ф. Хайєк, Й. Шумпетер, так і науковців-сучасників, таких як В. Геець, М. Долішній, А. Кредісов, Ю. Макогон, В. Онищенко, А. Чухно та ін.

Однак, на сьогодні є низка питань, пов'язаних із підвищенням рівня конкурен-

тоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції з метою забезпечення конкурентних переваг вітчизняних товарів перед імпортними аналогами на території України й експортних вітчизняних товарів на зарубіжних ринках для збереження позицій експортоорієнтованих підприємств в інших країнах.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування місця державного механізму підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств і їх продукції в системі державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні, розробка комплексного механізму підвищення рівня конкурентоспроможності підприємств України та їх продукції на внутрішньому й зовнішньому ринках.

III. Результати

Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності країни набуває дедалі більшого значення в процесі інтернаціоналізації господарського життя та зростання економічної взаємозалежності країн. Від виникнення перших систематизованих поглядів на зовнішню торгівлю до появи системи державного управління та багатостороннього регулювання зовнішньоекономічної сфери пройшло понад двісті років, однак, ґрунтовний фундамент розвитку зовнішньої торгівлі на засадах використання саме конкурентних переваг заклали вчені-класики А. Сміт і Д. Рікардо у своїх теоріях абсолютних та порівняльних переваг (табл. 1).

У розвитку ЗЕД в Україні виокремлюють три етапи: 1) 1918–1987 рр.; 2) 1987–1991 рр.; 3) 1991 р. – по теперішній час) [1]. На кожному з них використовували різні підходи до державного регулювання процесів у цій сфері. На нашу думку, ЗЕД в Україні переходить наразі на новий четвертий етап розвитку, що зумовлено зміною в тенденціях та пріорите-

тах, що стоять перед державою в цій сфері. На етапі активної реалізації інтеграційних процесів України необхідним виявляється державне регулювання ЗЕД, націлене на підтримку експортоорієнтованих галузей, захист

вітчизняних промислових підприємств від іноземної конкуренції, регулювання монополізму в галузях та інші заходи, націлені саме на підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств і їх продукції (табл. 2).

Таблиця 1

Місце теорій розвитку зовнішньої торгівлі, що ґрунтуються на використанні конкурентних переваг, у системі еволюції теорій регулювання зовнішньоекономічної діяльності*

Найменування теорії, рік зародження	Представники теорії	Зміст теорії
Меркантилізм (1651 р.)	В. Стаффорд, Томас Мен, Самуїл Фортрей, Джеймс Стюарт	Прихильники цієї теорії вважали, що зовнішньоекономічна політика має бути орієнтована на нагромадження дорожніх металів шляхом проведення політики обмеження імпорту й розширення експорту за допомогою втручання держави та її контролю за зовнішньоекономічними зв'язками
Теорія абсолютних переваг (1776 р.)	Адам Сміт	Обмін між націями дає змогу кожній реалізувати залишки конкурентоспроможного виробництва, що надає вартість тому, що було б даремним; зовнішня торгівля дає змогу збільшити спроможність до заощадження, що впливає на капітал нації; створення системи захисних заходів від іноземної конкуренції призводить до зменшення багатства нації в цілому
Теорія порівняльних переваг (1817 р.)	Давид Рікардо	Кожна країна спеціалізується на тому виробництві, в якому вона має найбільшу перевагу; вільна торгівля необхідна, оскільки вона оптимізує використання праці
Теорія міжнародної вартості (1848 р.)	Дж. Ст. Мілль	Ціна обміну формується завдяки основному закону попиту і пропозиції на такому рівні, що сукупність експорту кожної країни дає змогу оплатити сукупність її імпорту; країни, які отримують найбільшу вигоду від зовнішньої торгівлі, – це ті країни, товари яких користуються найбільшим попитом за кордоном і які мають найменший попит на іноземні товари
Теорія витрат заміщення	Готтфрід Хеберлер	Міжнародний обмін оптимізує використання виробничого потенціалу кожної з країн, якщо жорстко не протидіяти цьому процесу; темпи економічного зростання можна спланувати тільки за умови допуску іноземного капіталу в економіку країни, що характеризується як зовнішнє джерело нагромадження
Теорія співвідношення факторів виробництва (1919, 1933 рр.)	Елі Хекшер, Бертіл Олін	Міжнародний обмін виникає з відносного достатку або відносного дефіциту факторів виробництва (праця, земля, капітал), наявних у розпорядженні різних країн; кожна країна має тенденцію до спеціалізації на тому виробництві, для якого співвідношення факторів виробництва, якими вона володіє, є найбільш сприятливим; міжнародний обмін є "обміном надмірних факторів на рідкісні фактори"; мобільність факторів замінює мобільність факторів виробництва
Парадокс Леонтьєва (1953 р.)	Василь Леонтьєв	Економічне зростання залежить не тільки від кількості задіяних факторів виробництва, а також від їх якості, ефективності їх комбінування, технічного прогресу, попиту, характеристик ринку та елементів залежно від країни і кон'юнктури
Кейнсіанство (кінець 20-х)	Джон Мейнард Кейнс	Сукупний попит формується під впливом багатьох факторів; жорсткий контроль держави над зовнішньоекономічними зв'язками; створення наднаціональних органів регулювання
Монетаризм (50-ті рр.)	Мілтон Фрідман	Сукупний попит формується під детермінацією пропозиції грошей; система регулювання світогосподарських зв'язків тільки монетаристськими засобами; протистояння надмірній наднаціональній директивності

* Складено авторами на основі джерела: [3, с. 68–69].

Таблиця 2

Пріоритети держави у сфері регулювання ЗЕД на сучасному етапі*

Сфера регулювання	Завдання, що постають перед державою в цій сфері
Нормативно-правове регулювання ЗЕД	Необхідним є внесення змін у нормативно-законодавчі акти, що стосувалися б захисту ключових національних галузей економіки, підтримки експортоорієнтованих підприємств (кредитування, податкові важелі тощо), внесення змін в антимонопольне та антикорупційне законодавство
Рівень централізації ЗЕД	Суб'єкти ЗЕД мають значну автономію, однак, істотним має стати державне регулювання у стратегічних галузях економіки (машинобудування, авіабудівництво, с/г, паливно-енергетичний комплекс тощо)
Диверсифікація форм ЗЕД	Державна підтримка та розвиток існуючих форм ЗЕД, що сприятиме ефективній реалізації зовнішньоторговельної, інвестиційної, валютної та боргової політики держави. Акцент на реалізацію зовнішньоторговельного та інвестиційного співробітництва як пріоритетного
Співпраця з міжнародними організаціями	Дотримання інтеграційного курсу до Європейського Союзу. Орієнтація на членство в Митному союзі. Адаптація державних механізмів до вимог, що висуваються цими об'єднаннями
Експортна політика	Необхідною є активна підтримка експортоорієнтованих підприємств, удосконалення мотиваційного механізму регулювання експортної діяльності; сприяння експорту продукції з високою доданою вартістю
Імпортна політика	Активна реалізація політики імпортозаміщення з метою підтримки та відновлення виробничих можливостей національної промисловості (у тому числі високотехнологічні підприємства, легка промисловість тощо). Збалансування структури імпорту, зменшення енергетичної імпортої залежності
Інвестиційна політика	Покращення інвестиційного клімату в країні, підвищення рівня конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості підприємств, зменшення рівня корупції та відтоку капіталів, забезпечення прозорого правового поля

* Розробка авторів.

Таким чином, це дає змогу стверджувати, що ефективна реалізація будь-якої ланки системи ієрархії категорій, на якій ґрунтується процес державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності (рис. 1), є не-

можливою без забезпечення належного рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках.



Рис. 1. Ієрархія категорій, на якій ґрунтується процес державного регулювання ЗЕД

Щодо конкретних механізмів підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції, то тут доцільним виявляється звернення до зарубіжного досвіду в цій сфері. Наприклад, згідно з підходом Світового банку (рис. 2) виокремлюють три ключові елементи механізму підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняного експорту:

- механізм забезпечення мотиваційного поля – формування та реалізація сприятливої торговельної, податкової та валютної політики, налагодження ефективної взаємодії між діловим середовищем, ринком праці тощо з метою прийняття ефективних державних управлінських рішень у сфері експортоорієнтованого виробництва, зовнішньої торгівлі, залучення іноземних інвестицій тощо;

- механізм зниження зовнішньоторговельних витрат – скорочення рівня енерговитрат, витрат на телекомунікаційне обслуговування, митні послуги, витрати, пов'язані з безпекою, транспортні та логістичні витрати тощо, врегулювання рівня капіталовкладень у торговельну інфраструктуру, кадрове забезпечення ЗЕД тощо;
- механізм подолання ринкових та політичних ризиків – зниження можливого негативного впливу ринкових умов, неефективної політики, що реалізується державою, шляхом реалізації заходів спеціальних інститутів, таких як експортні та інвестиційні агентства, комітети зі стандартизації, агентства підтримки інновацій, а також встановлення спеціальних торговельних режимів, створення експортних зон тощо [5].

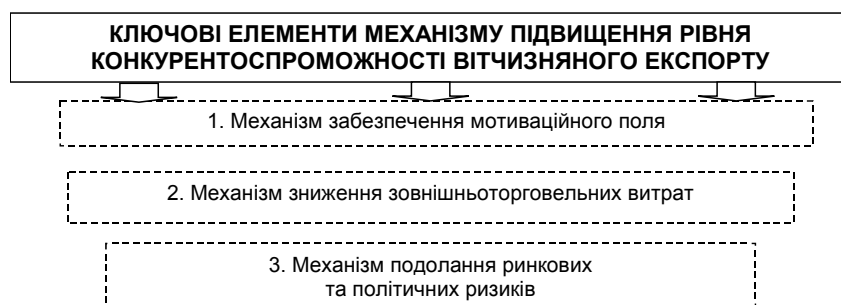


Рис. 2. Ключові елементи механізму підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняного експорту згідно з підходом Світового банку *

* Складено авторами на основі джерела: [5].

У своїй діяльності вітчизняні експортери можуть стикатися з низкою проблем, що впливають на рівень конкурентоспроможності підприємств та їх продукції, які можна згрупувати таким чином: проблеми, пов'язані з внутрішнім середовищем (неготовність підприємств до експортної діяльності через вплив ринкових умов, недостатній рівень стимулювання підприємств до виходу на зовнішні ринки, брак оборотних коштів підприємств тощо); проблеми, пов'язані з експортними ринками (нераціональність структури експорту, недостатні обсяги експортних поставок за деякими товарними групами, зниження попиту на провідних експортних ринках тощо); проблеми, спричинені державною політикою (неефективна політика у сфері експортної діяльності, інвестування,

технологічного розвитку підприємств тощо) [4, с. 52].

Виходячи з необхідності подолання вищезазначених проблем, модель забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного експорту враховує умови експортоорієнтованого виробництва, попит на вітчизняний експорт, а також низку чинників (політичних, економічних, соціальних, технологічних) (рис. 3).

Однак, не завжди економіка країни є підготовленою до високоефективних видів та форм міжнародного співробітництва, які б сприяли швидкій реалізації пріоритетних інтеграційних курсів. Крім того, не завжди вітчизняний експорт відрізняється високим рівнем конкурентоспроможності, що є результатом несприятливого впливу правових, суспільно-політичних, фінансово-економічних та науково-технічних чинників (табл. 3).

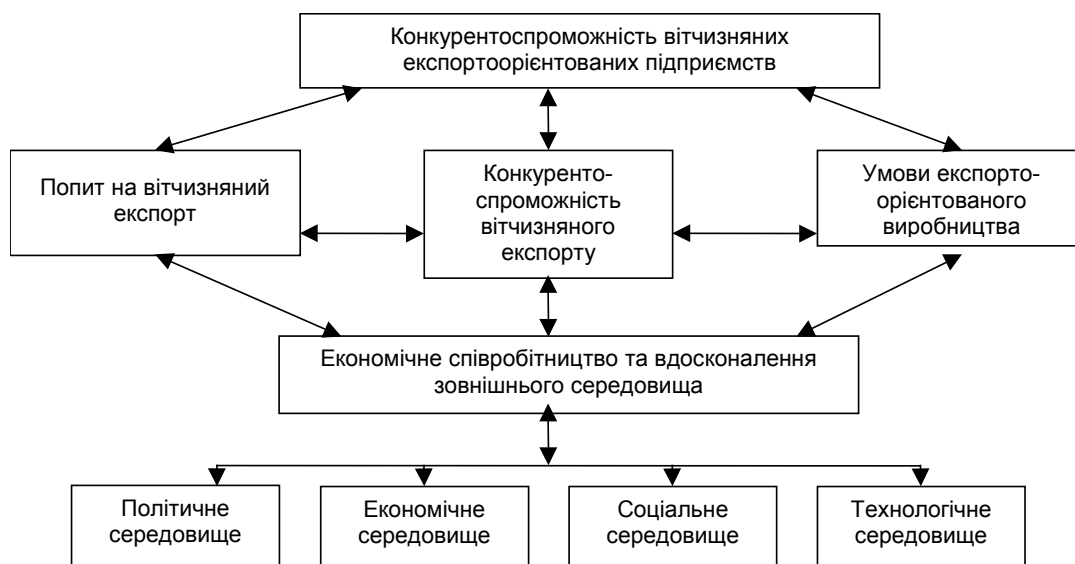


Рис. 3. Модель забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного експорту *

* Джерело: [4, с. 55].

Таблиця 3

Чинники, що впливають на регулювання експорту країни *

<i>Правові чинники</i>	<i>Суспільно-політичні чинники</i>
1	2
– зміни в законодавчій базі (у сфері зовнішньої торгівлі, її тарифного та нетарифного регулювання, інвестиційної діяльності, валютного, податкового, антимонопольного, антикорупційного законодавства тощо); – ефективність правових механізмів регулювання сфер, що пов'язані з розвитком ЗЕД; – відповідність міжнародним стандартам та критеріям, які висуваються світовими об'єднаннями, до яких прагне держава; – інституціональна структура та інфраструктура сфер, задіяних у реалізації ЗЕД; – дієвість правових режимів для іноземних суб'єктів господарювання	– зовнішня орієнтація держави (курс на євроінтеграцію тощо); – політика державних органів влади у сфері ЗЕД; – геополітичне розташування країни; – рівень визнання країни на світовій арені; – політична стабільність у країні; – рівень корумпованості політичних інститутів; – умови та культура ведення бізнесу в країні; – рівень бюрократизму в країні, складність дозвільних процедур; – рівень залучення країни до міжнародного поділу праці; – рівень купівельної спроможності населення; – структура вітчизняного виробництва; – наявність кваліфікованої робочої сили

Продовження табл. 3

1	2
Фінансово-економічні чинники	Науково-технічні чинники
– ефективність комплексу тарифних та нетарифних методів регулювання ЗЕД – рівень економічної свободи підприємств; – обсяги фінансування експортоорієнтованих підприємств; – рівень монополізму та стан конкурентних відносин у країні; – рівень "тінізації" економіки держави; – розвиненість системи фінансово-кредитних установ у країні; – податкові важелі, що використовуються державою; – цінова політика у стратегічних галузях національного господарства; – стан інвестиційного клімату в країні	– стан матеріально-технічної бази вітчизняних виробництв; – рівень розвиненості інноваційної та інформаційної інфраструктури; – проблеми інтелектуальної безпеки; – забезпеченість власними паливно-енергетичними ресурсами; – рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції; – технології, що використовуються вітчизняними підприємствами; – рівень інноваційної культури у країні; – стандартизація та сертифікація якості продукції, що виробляється у країні

* Розробка авторів з використанням підходу: [2, с. 132].

Враховуючи вищенаведені підходи, можемо констатувати, що комплексний державний механізм підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції (рис. 4) має включати два основні напрями реалізації:

- механізм регулювання конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції, яка споживається на внутрішньому ринку (основна мета – забезпечення конкурентних переваг вітчизняних товарів перед імпортними аналогами на території України для утримання позицій вітчизняних підприємств на внутрішньому ринку);
- механізм регулювання конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції, яка споживається на зовнішньому ринку (основна мета – забезпечення конкурентних переваг вітчизняних товарів на зарубіжних ринках для збереження позицій експортоорієнтованих підприємств в інших країнах).

Такий механізм підвищення рівня конкурентоспроможності має стати результатом ефективної реалізації державної політики в різних сферах, зокрема:

- промислової (структурної) політики – оновлення матеріально-технічної бази промислового сектору економіки, зниження ресурсо- та енерговитрат виробництва, зменшення трудомісткості виробництва, активізація впровадження інновацій, створення експортних виробничих комплексів, оновлення кадрового складу промислового сектору;
- енергетичної політики – підвищення ефективності споживання паливно-енергетичних ресурсів, реформування сфери ЖКГ, підвищення рівня енергетичної безпеки, забезпечення стабілізації та зниження вартості енергетичних ресурсів;
- фінансової політики – налагодження системи експортного та внутрішнього кредитування, вдосконалення банківської інфраструктури, стабілізація валютного курсу, зменшення рівня взаємозалежності фінансових і політичних чинників у країні;
- інвестиційної політики – залучення інвестицій у перспективні технології та страте-

гічні галузі, залучення коштів у цільові інноваційні програми тощо;

- митно-тарифної політики – застосування ефективних митних режимів, виходячи з національних інтересів та добробуту окремих експортних галузей;
- цінової політики – просування на зовнішні ринки тих категорій товарів, які матимуть там цінову конкурентну перевагу (на ринках Митного союзу буде користуватися ціновою перевагою вітчизняна продукція машинобудівної та металургійної галузей, сільського господарства, на ринках Європейського Союзу – машинне устаткування та механічні пристрої, рослини, масла, прості метали, хімічні речовини, текстиль), зменшення витрат на виробництво та реалізацію товарів, державне регулювання цін на окремі групи товарів, запобігання встановленню демпінгових цін;
- податкової політики – надання податкових кредитів та пільг підприємствам, створення сприятливих податкових режимів для випуску конкурентоспроможної продукції;
- антимонопольної (конкурентної) політики – обмеження встановлення монополічних цін, запобігання утворенню монополій у стратегічних галузях країни;
- інфраструктурної політики – налагодження ефективної транспортної мережі, фінансових структур, розвиток інформаційного забезпечення;
- політики інтелектуальної безпеки – забезпечення належного захисту прав інтелектуальної власності;
- екологічної політики – налагодження ефективної системи стандартизації та сертифікації, впровадження ефективної системи контролю якості товарів з метою відповідності міжнародним стандартам і забезпечення нецінової конкуренції на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- політики регулювання споживацької поведінки – підвищення рівня соціальних умов життя в країні, збільшення рівня прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати, підвищення рівня соціальної стабільності, зниження темпів зростання інфляції, реалізація ефективної маркетингової політики.

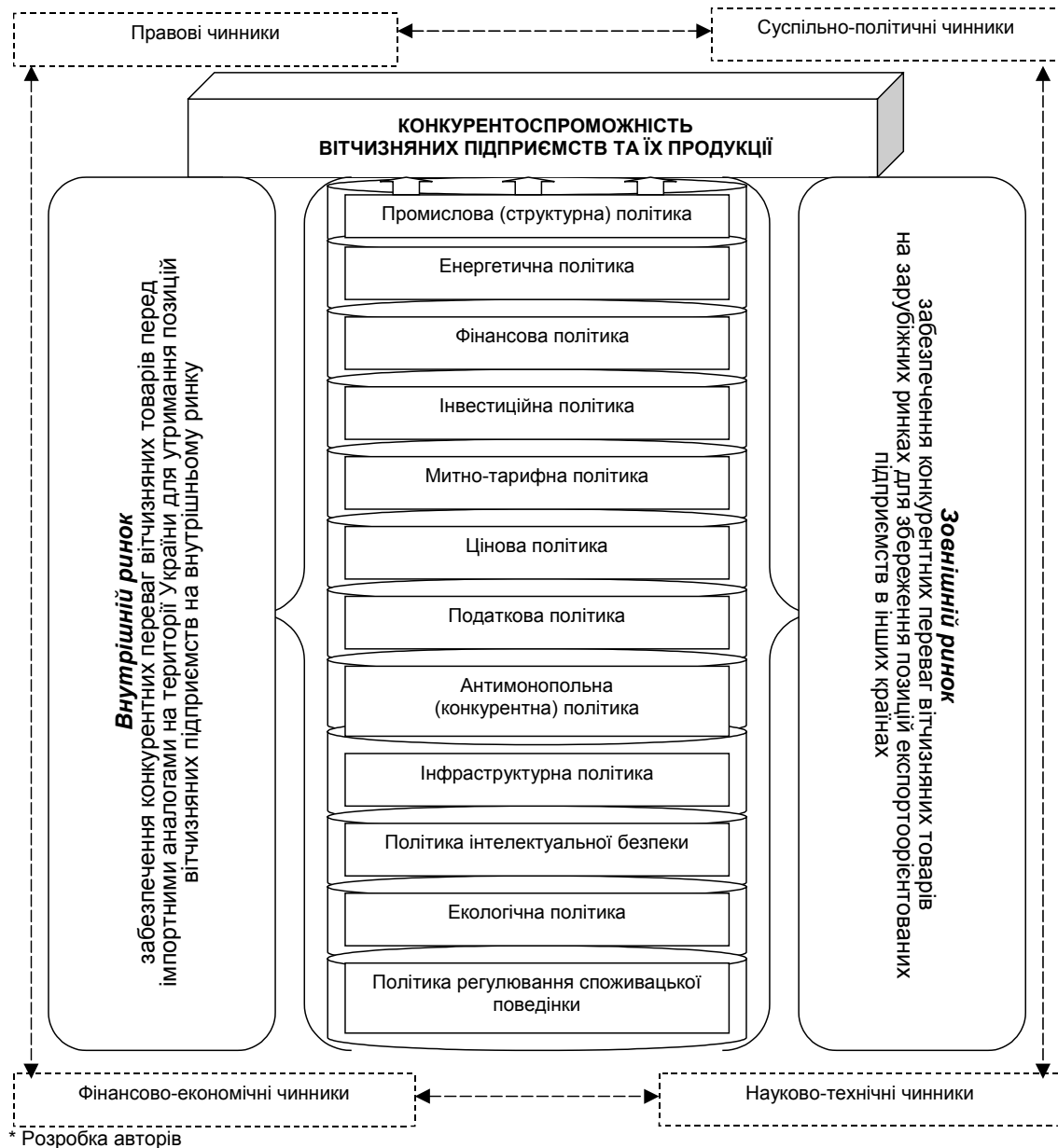


Рис. 4. Комплексний державний механізм підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції *

IV. Висновки

Таким чином, у сучасних умовах невирішеним є ряд питань, пов'язаних із підвищенням конкурентоспроможності експорту України з метою забезпечення конкурентних переваг вітчизняних товарів перед імпортними аналогами на території України та експортних вітчизняних товарів на зарубіжних ринках для збереження позицій експортоорієнтованих підприємств в інших країнах. Серед механізмів підвищення конкурентоспроможності експорту України можна виокремити: механізм забезпечення мотиваційного поля, механізм зниження зовнішньоторговельних витрат, механізм подолання ринкових і політичних ризиків. Державний механізм підвищення конкурентоспроможності має включати два основних напрями реалізації: регулювання конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції, яка

споживається на внутрішньому ринку, і регулювання конкурентоспроможності вітчизняних підприємств та їх продукції, яка споживається на зовнішньому ринку. Такий механізм має стати результатом ефективної реалізації державної політики в різних сферах, зокрема: промисловій (структурній) політиці, енергетичній політиці, фінансовій політиці, інвестиційній політиці, митно-тарифній політиці, ціновій політиці, податковій політиці, антимонопольній (конкурентній) політиці, інфраструктурній політиці, політиці регулювання споживацької поведінки, екологічній політиці, політиці інтелектуальної безпеки.

Список використаної літератури

1. Дроздова Г. М. Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності підприємства : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Г. М. Дроздова. — Київ : ЦНЛ, 2004. — 172 с. — Режим доступу : <http://library.biz.ua/15/index.html>.

2. Машков А. О. Аналіз чинників у системі реалізації державної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності / А. О. Машков // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 3. – С. 131–134.
3. Пазуха М. Д. Зовнішньоекономічна діяльність : навч. метод. посіб. / М. Д. Пазуха. – Київ : Центр навчальної літератури, 2008. – 230 с.
4. Bruneckiene J. Measurement of Export Competitiveness of the Baltic States by composite Index / Jurgita Bruneckiene, Dovile Paltanaviciene // Engineering Economics. – 2012. – № 23 (1). – P. 50–62.
5. Key Elements of an Export Competitiveness Strategy [Electronic resource] / World Bank. – Mode of access: <http://web.worldbank.org>.

Стаття надійшла до редакції 27.08.2014.

Мерзляк А. В., Скрыбина Д. С. Государственный механизм повышения конкурентоспособности экспорта Украины

В статье обоснованы место и роль государственного механизма повышения конкурентоспособности экспорта в системе государственного регулирования внешнеэкономической деятельности Украины. Рассмотрен зарубежный опыт обеспечения конкурентоспособности отечественного экспорта. Предложен комплексный государственный механизм повышения конкурентоспособности предприятий Украины и их продукции на внутреннем и внешнем рынках.

Ключевые слова: государственное регулирование внешнеэкономической деятельности, конкурентоспособность экспорта, государственный механизм, повышение конкурентоспособности.

Merzlyak A., Skriabina D. State Mechanism of Export Competitiveness Increasing in Ukraine

In the article a place and a role of state mechanism of export competitiveness increasing in the system of state regulation of foreign economic activity of Ukraine are proved. Foreign experience of domestic export competitiveness ensuring is considered. Complex state mechanism of export competitiveness increasing of Ukrainian enterprises and their production in the internal and external markets is offered.

It is determined the necessity of development of complex state mechanism of export competitiveness increasing for the purpose of ensuring of competitive advantages of domestic goods compared with import analogs on the territory of Ukraine and export domestic goods on the foreign markets for retention of exporters positions in other countries. Among mechanisms of export competitiveness increasing of Ukraine it was determined: mechanism of motivational field providing, mechanism of foreign trade expenses decreasing, mechanism of market and political risks overcoming.

The state mechanism of competitiveness increasing has to include two main directions of its realization: regulation of competitiveness of the domestic enterprises and their production which is consumed on the domestic market, regulation of competitiveness of the domestic enterprises and their production which is consumed on the foreign market. Such mechanism has to become the result of effective realization of a state policy in different spheres, in particular: industrial (structural) policy, power policy, financial policy, investment policy, customs and tariff policy, price policy, tax policy, antimonopoly (competitive) policy, infrastructure policy, policy of regulation of consumer behavior, ecological policy, policy of intellectual safety etc.

Key words: state regulation of foreign economic activity, export competitiveness, state mechanism, competitiveness increasing.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

У статті запропоновано авторське визначення поняття “механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування”. Детально розглянуто існуючу класифікацію механізмів державного регулювання, охарактеризовано основні механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Визначено взаємозв'язок цих механізмів між собою й основні інструменти, за допомогою яких функціонує система державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування.

Ключові слова: механізми державного регулювання, земельні відносини, сфера містобудування.

I. Вступ

Конституція України визначає землю як основне багатство українського народу [9], земельні відносини є основою процесів містобудування та відіграють важливу роль у функціонуванні національної економіки України. Саме тому вивченню питань землекористування, земельних відносин і залежних від них економічних процесів та державного регулювання в земельній сфері, вивченню суміжних процесів приділено увагу в працях низки науковців і дослідників, зокрема: Г. Атаманчука, З. Варналія, Ш. Ібатуліна, О. Комякова, М. Корецького, А. Кузнецова, М. Латиніна, В. Лошенюка, С. Майстро, О. Сакаль, О. Степенко та ін. Водночас питання державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування вивчено недостатньо, зокрема його теоретичні основи.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути існуючі теоретичні напрацювання щодо механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування, обґрунтувати важливість їх ефективного функціонування в системі державного регулювання національної економіки в містобудівній сфері; визначити взаємозв'язок механізмів між собою та основні інструменти, за допомогою яких функціонує система державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування.

III. Результати

Першочерговим завданням дослідження теоретичних основ функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування є формування поняття “механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування”. Наукова та освітня література надають різноманітні визначення таким поняттям, як “механізм”, “механізм держави”,

“механізми управління”, “механізми державного управління”, “механізми державного регулювання”, тому розглянемо їх більш детально. Так, категорію “механізм” у Короткому економічному словнику подано як послідовність станів, процесів, які визначають які-небудь дії, явища; систему, устрій, який визначає порядок якого-небудь виду діяльності [11]. Механізм держави Ф. Шамхалов визначає у широкому розумінні як механізм практичної реалізації державної влади, а у вузькому – як конкретний засіб впливу держави на суспільство для вирішення поставлених завдань або усунення суперечностей [19]. На думку Г. Атаманчука, механізмом управління є складова системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [2]. До того ж, на думку цього автора, механізмом може бути сама держава, якщо розглядати її як форму суспільного самоуправління [1]. Енциклопедія державного управління розглядає механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. Склад елементів та порядок функціонування механізмів державного управління визначається метою й засобами впливу на об'єкт та зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів і можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби [6]. У свою чергу, В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін, визначаючи складові структури методології державного управління, зауважують, що механізмами діяльності можуть виступати методи [3]. Натомість словник-довідник “Дер-

жавне управління”, укладачами якого є В. Князев та В. Бакуменко, дають більш повне визначення механізму державного управління, розуміючи під цим поняттям практичні заходи, засоби, важелі та стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей [4]. Поняття “механізм державного регулювання” О. Комяков розглядає як сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов’язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки [8]. В. Лощенюк під механізмом державного управління розуміє систему, призначену для практичного здійснення державного управління й досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [14]. Згідно з визначенням Л. Дідківської та Л. Головки [5], механізм макроекономічного регулювання ринкової економіки змішаного типу – це система макроекономічних регуляторів, що складається з таких основних елементів, як ринкові регулятори; важелі державного впливу на економіку; корпоративне управління; інститут соціального партнерства. На думку М. Корецького, зміст поняття “механізм державного регулювання економіки” можна тлумачити як систему засобів, важелів, методів і стимулів, за допомогою яких держава регулює економічні процеси, забезпечує реалізацію соціально-економічних функцій [10]. М. Латинін надав визначення поняттю “механізм державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки” як способу дій суб’єкта регулювання, який ґрунтується на базових принципах і функціях, забезпечуючи за допомогою певних форм, методів та засобів ефективне функціонування системи державного регулювання для досягнення поставленої мети й усунення суперечностей. Механізм державного регулювання є складовою системи державного регулювання, яка, крім того, включає в себе суб’єктів регулювання (державні органи), об’єкти регулювання (аграрний сектор; суб’єкти ринку постачальників товарів, робіт, послуг для аграрного сектора; суб’єкти ринку споживачів сільськогосподарської продукції; суб’єкти інфраструктури аграрного ринку). Вчений вважає, що при цьому система працює під впливом певного навколишнього середовища. Це середовище представлене політичною та правовою, демографічною й екологічною, техніко-економічною та соціально-культурною складовими [13]. С. Майстро розглядає механізм державного регулювання аграрного ринку як спосіб застосу-

вання заходів впливу суб’єкта регулювання щодо оптимального доповнення (за необхідності) дії ринкового механізму для подолання наслідків “провалів” ринку та деформацій аграрного ринку й забезпечення необхідного рівня національної безпеки (економічної, продовольчої, екологічної, сировинної, енергетичної), виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань [15]. У державному регулюванні розвитку регіонів З. Варналій вбачає цілеспрямований систематичний вплив з боку держави, спрямований на підтримання соціально орієнтованого, сталого й збалансованого розвитку регіонів з метою забезпечення максимально високих і рівних соціальних стандартів життя населення, незалежно від місця проживання, який полягає у створенні необхідної нормативно-правової бази, інституційного, інформаційного та кадрового забезпечення з використанням програмно-цілевих методів і відповідного фінансово-економічного інструментарію [17].

За твердженням Є. Юрченка, під механізмами державного архітектурно-будівельного контролю слід розуміти нормативно визначені заходи, які впроваджуються відповідними державними органами, за допомогою яких реалізується державна політика з контролю за дотриманням встановленого порядку здійснення містобудівної діяльності, що дають змогу виявляти та протидіяти правопорушенням у сфері містобудування й у сукупності утворюють єдиний механізм державного архітектурно-будівельного контролю [20]. Згідно з твердженням А. Кузнецова, механізм державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону – це сукупність елементів, що поєднуються на підставі суб’єктно-об’єктних впливів, породжених дією об’єктивних закономірностей суспільного розвитку та суб’єктивних (раціонально осмислених) рішень щодо його регулювання, з метою забезпечення сталого, комплексного, динамічного й збалансованого розвитку регіональної системи [12].

Отже, здійснивши огляд наукової літератури та проаналізувавши результати досліджень учених, урахувавши відсутність у науковій літературі визначення поняття “механізми державного регулювання земельних ресурсів у сфері містобудування”, пропонуємо їх визначення як системи взаємопов’язаних механізмів державного регулювання, за допомогою функціонування яких суб’єкти державного регулювання здійснюють цілеспрямований вплив на об’єкт державного регулювання з метою забезпечення балансу інтересів учасників відносин щодо володіння, користування й розпорядження землею для містобудівних потреб.

Таким чином, необхідно більш детально розглянути існуючу класифікацію механізмів державного регулювання, охарактеризувати

основні механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Досліджуючи сутність і зміст механізмів державного управління, Р. Рудницька визначає такі різновиди механізмів державного управління: економічний, мотиваційний, організаційний та політичний [18]. У колективній науковій праці "Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку" Ш. Ібатулін, О. Степенко та О. Сакаль розробили концептуальну модель механізмів розвитку земе-

льних відносин у контексті збалансованого використання охорони й відтворення земельних ресурсів як складової просторового соціально-економічного розвитку. Вчені зазначають [16], що механізми розвитку земельних відносин поєднують інструменти та методи адміністративно-правового фінансово-економічного організаційного й соціально-психологічного механізмів у єдиному середовищі економічного, екологічного та соціального аспектів сталого розвитку суспільства (рис. 1).

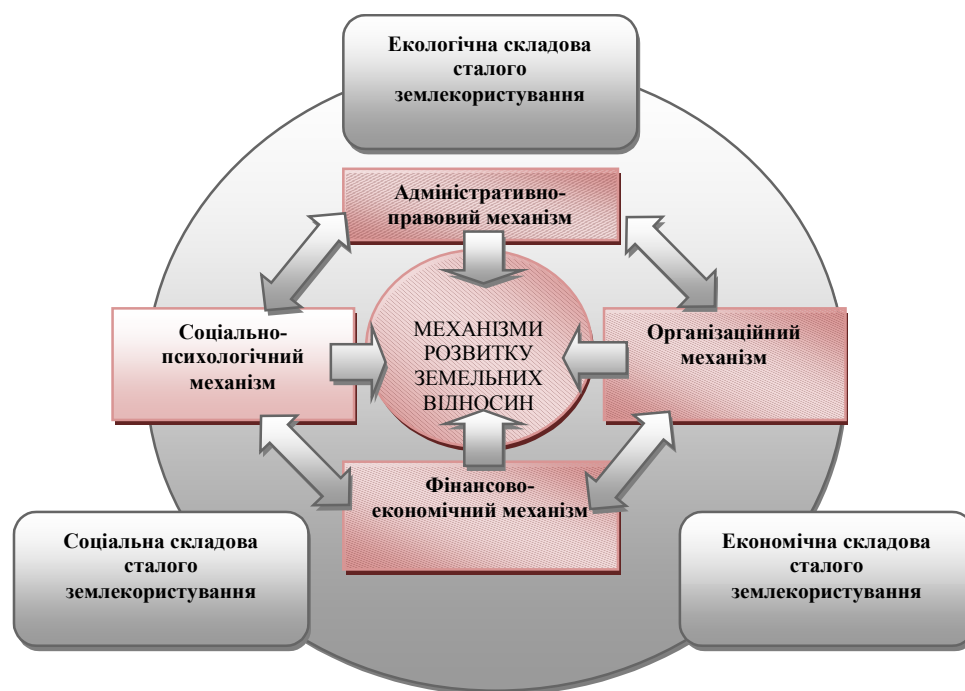


Рис. 1. Концептуальна модель механізмів розвитку земельних відносин

Відповідно, Ш. Ібатулін, О. Степенко та О. Сакаль стверджують, що визначені механізми розвитку земельних відносин функціонують за допомогою низки інструментів: адміністративно-правовий механізм – за допомогою дозвільного, адміністративно-контрольного, інституціонального та нормативно-правового інструментів; фінансово-економічний – за допомогою інноваційного, фіскально-бюджетного, кредитно-іпотечно-го, ринкового інструментів й інструментів економічного гарантування та економічного стимулювання; організаційний – за допомогою землевпорядного, планувального та інструментів інституціоналізації структури управління; соціально-психологічний – за допомогою інструментів морально-етичного впливу, інструментів переконання та інструментів наукового забезпечення інноваційного розвитку земельних відносин [16].

Оскільки державне регулювання земельних відносин у сфері містобудування здійснюється за допомогою земельного законодавства [7], дослідивши побудову та взаємозв'язки механізмів розвитку земельних

відносин, робимо висновок, що наявність вказаних механізмів притаманна й механізмам державного регулювання земельних відносин у містобудівній сфері, натомість інструменти функціонування деяких механізмів відрізняються. Це пояснюється саме особливостями регулювання містобудування як окремої сфери державної політики. Таким чином, потрібно сформувати інструментальну модель функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування та надати їм характеристики (рис. 2).

Правовий механізм ґрунтується на системі права держави, зокрема сукупності принципів, системи нормативно-правових актів, що реалізується у вигляді правозастосування та дії системи нормотворення, державного контролю й нагляду, правоохоронної, правозахисної та судової систем, за допомогою яких здійснюється державне регулювання земельних відносин у сфері містобудування держави. Правовий механізм безпосередньо діє за допомогою ряду інструментів, основними з них є нормативно-

правовий, правозахисний, правоохоронний та судовий. Саме правовий механізм є основою державного управління земельної й

містобудівної галузей державного управління та регулювання.

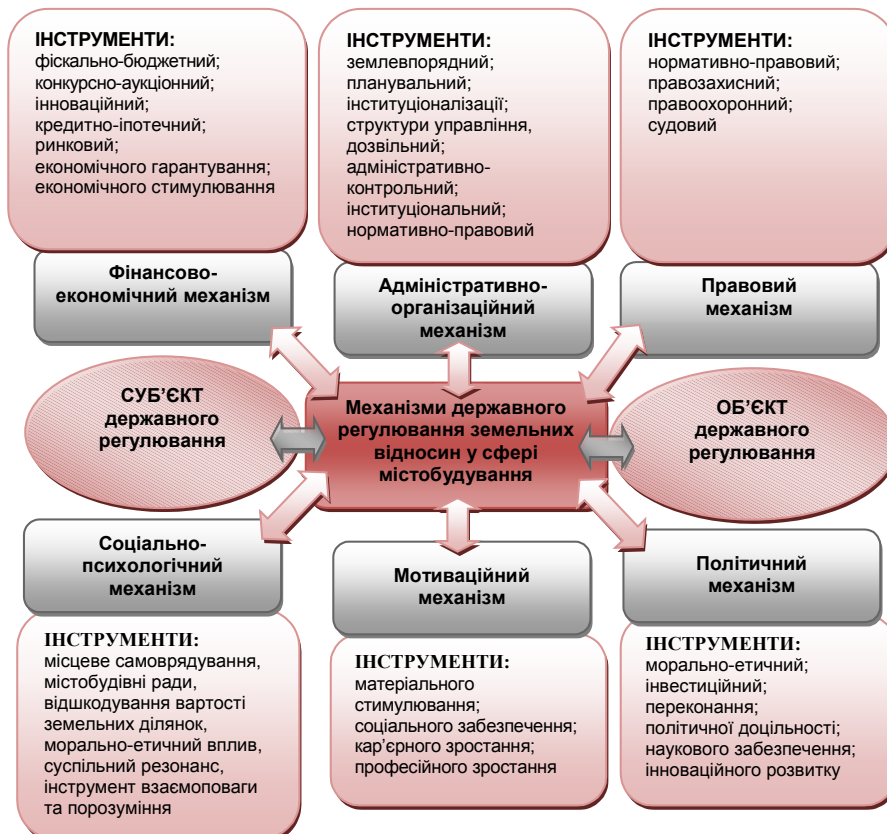


Рис. 2. Інструментальна модель функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування

Фінансово-економічний механізм являє собою сукупність інструментів фінансового та економічного спрямування, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування забезпечують регулювання процесів у досліджуваній сфері й здійснюється фінансування інструментів інших механізмів та безпосередніх заходів державного регулювання. Основними інструментами фінансово-економічного механізму є фінансово-бюджетний, конкурсно-аукціонний, інноваційний, кредитно-іпотечний, економічного гарантування та стимулювання.

Адміністративно-організаційний механізм включає в себе сукупність адміністративних та організаційних інструментів, які формуються й реалізуються органами державної влади та місцевого самоврядування у спосіб, встановлений нормативно-правовими актами. За допомогою адміністративно-організаційного механізму відбувається взаємодія між елементами системи органів влади (суб'єктів регулювання) та суб'єктів землекористування й містобудування, реалізація державної земельної політики та безпосередньо здійснюється державне регулювання земельних відносин у містобудівній сфері, вказаний механізм забезпечує реалізацію заходів, спрямованих на управління містобу-

дівними процесами в державі. Адміністративно-організаційний механізм функціонує за допомогою землевпорядного, планувального та інструментів інституціоналізації структури управління, дозвоільного, адміністративно-контрольного, інституціонального й нормативно-правового інструментів.

Соціально-психологічний механізм має на меті забезпечення реалізації балансу соціальних інтересів громадян та органів державної влади із застосуванням інструментів психологічного спрямування, що дають змогу забезпечити гармонію територіальних громад при реалізації земельної політики в містобудівній сфері. Основними інструментами, за допомогою яких діє цей механізм, є: місцеве самоврядування, містобудівна рада, відшкодування вартості земельних ділянок, морально-етичний вплив, суспільний резонанс, інструмент взаємоповаги та порозуміння.

Політичний механізм включає в себе систему філософської, політичної, морально-етичної й світоглядної складових діяльності вищого керівництва держави, політичних еліт національного, регіонального та місцевого рівнів, за допомогою яких формується, реалізується, контролюється й удосконалюється державна політика щодо регулювання

земельних відносин у сфері містобудування. Політичний механізм функціонує за допомогою морально-етичного інструменту, інвестиційного інструменту, інструментів переконання, інструментів політичної доцільності, інструментів наукового забезпечення та інноваційного розвитку, інструментів політичної відповідальності.

Мотиваційний механізм являє собою сукупність інструментів, методів і заходів мотиваційного впливу на осіб, які формують, реалізують, контролюють та вдосконалюють державну політику щодо регулювання земельних відносин у сфері містобудування. Варто зауважити, що мотиваційний механізм

можна поділити на формальну (законну) та неформальну (приховану корупційну злочинну) складові. Мотиваційний механізм функціонує за допомогою таких інструментів: матеріального стимулювання, соціального забезпечення, кар'єрного зростання та професійного зростання. Основним же неформальним інструментом мотиваційного механізму можна вважати корупційний. Для кращого розуміння процесів державного регулювання формуємо концептуальну схему основних елементів системи функціонування державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування в Україні (рис. 3).

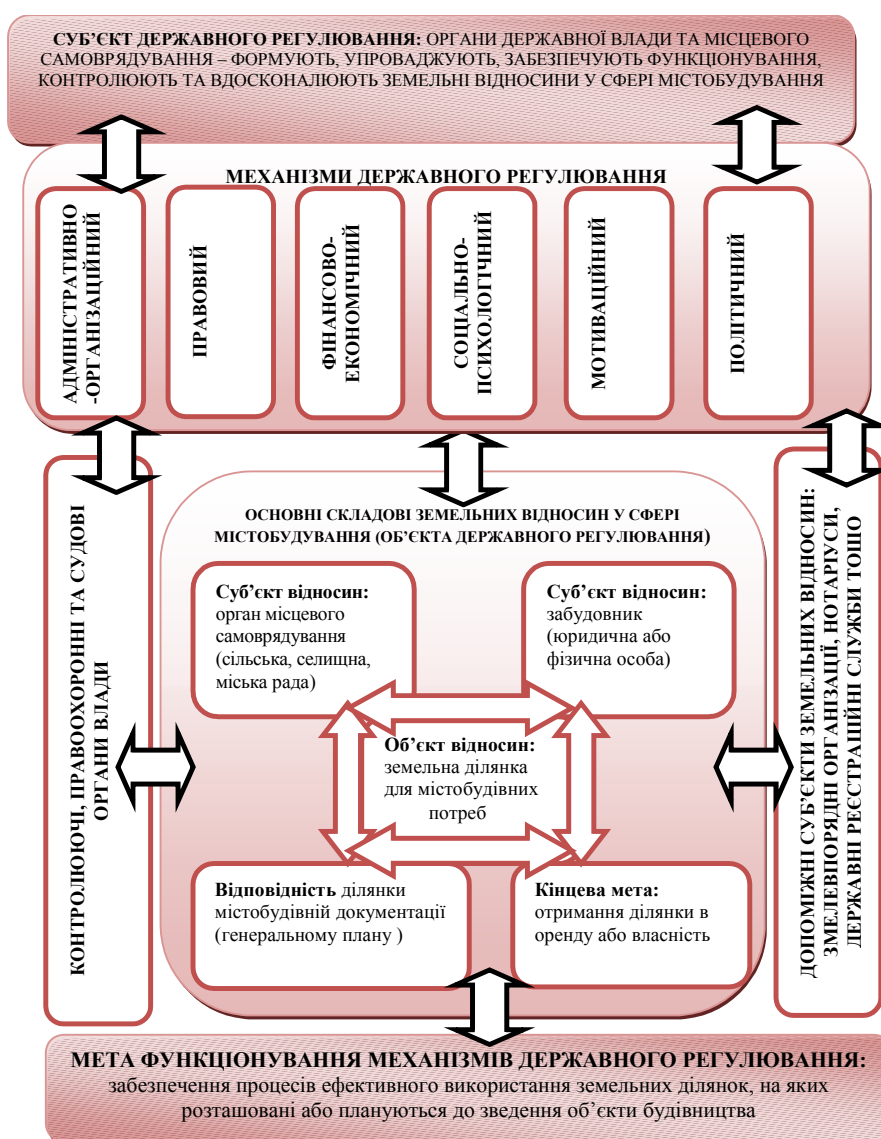


Рис. 3. Концептуальна схема основних елементів системи функціонування державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування в Україні

Таким чином, механізми державного регулювання функціонують за допомогою визначених інструментів та практичних заходів реалізації державної земельної політики. Функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування забезпечується завдяки функціо-

нуванню системи органів державної влади, допоміжних професійних суб'єктів земельних і містобудівних процесів, зацікавлених суб'єктів землекористування та містобудування, які діють на підставі нормативно-правових актів, які регулюють земельні відносини у сфері містобудування та суміжні галузі права.

IV. Висновки

Функціонування механізмів державного регулювання земельних відносин забезпечується регіональними та місцевими органами виконавчої влади, разом з тим основними органами, на діяльність яких впливає функціонування механізмів державного регулювання в досліджуваній сфері, є сільські селищні міські ради, оскільки вони здійснюють планування територій і встановлюють режим забудови територій населених пунктів. Інші органи влади та місцевого самоврядування забезпечують реалізацію допоміжних процесів і беруть участь у функціонуванні механізмів державного регулювання.

Основним елементом земельних відносин у досліджуваній сфері – об'єктом цих відносин – є земельна ділянка для містобудівних потреб. Оскільки механізми державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування функціонують на всій території України, а суб'єктами правовідносин у досліджуваній сфері є всі суб'єкти держави незалежно від форм власності – фізичні та юридичні особи, механізми є загальнонаціональними. Ефективність механізмів, на наш погляд, залежить від належної взаємодії всіх визначених механізмів державного регулювання земельних відносин у сфері містобудування, зокрема: адміністративно-організаційного, правового, фінансово-економічного, політичного, мотиваційного й соціально-психологічного. Основними з-поміж них визначено правовий та адміністративно-організаційний механізми, оскільки їх функціонування на високому рівні зможе забезпечити подальший розвиток відносин між суб'єктами правовідносин та сприятиме поліпшенню інших механізмів державного регулювання. Оскільки основним суб'єктом державного регулювання є центральні органи виконавчої влади, а безпосередню реалізацію державної політики здійснюють місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, у подальших дослідженнях потрібно приділити увагу саме взаємозв'язкам між цими суб'єктами та визначити можливість децентралізації державного регулювання в цій сфері.

Список використаної літератури

- Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. – Москва: Экономика, 2000. – 302 с.
- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – Москва: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
- Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 18.
- Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – Київ: УАДУ, 2002. – 228 с.
- Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – Київ: Знання-Прес, 2000. – 209 с.
- Енциклопедія державного управління: у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка та ін. – Київ: НАДУ, 2011. – Т. 2. – 692 с.
- Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 52.
- Комяков О. М. Державне регулювання перехідної економіки: автореф. дис. ... канд. екон. наук. / О. М. Комяков. – Київ, 2000. – 19 с.
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
- Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: монографія / М. Х. Корецький. – Київ: УАДУ, 2002. – 260 с.
- Краткий экономический словарь / под ред. А. Н. Азриляна. – Москва: Ин-т новой экономики, 2001. – 1088 с.
- Кузнецов А. О. Інноваційні технології в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / А. О. Кузнецов. – Харків, 2006. – 20 с.
- Латинін М. А. Державне регулювання розвитку аграрного сектора економіки України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / М. А. Латинін. – Донецьк, 2007. – 39 с.
- Лошенко В. Є. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / В. Є. Лошенко. – Чернівці: Чернівецький регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації, 2003. – 74 с.
- Майстро С. В. Державне регулювання аграрного ринку України в умовах глобалізації: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / С. В. Майстро. – Запоріжжя, 2009. – 43 с.
- Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллин, О. В. Степенко, О. В. Сакаль та ін. – Київ: Державна установа "Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України", 2012. – 52 с.
- Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З. С. Варналія. – Київ: Знання України, 2005. – 498 с.
- Рудницька Р. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудницька, О. Г. Сидорчук, О. М. Стельмах; за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 28 с.
- Шамхалов Ф. Теория государственного управления / Ф. Шамхалов. – Москва: Экономика, 2002. – 638 с.

20. Юрченко Е. А. Развитие механизмов государственного архитектурно-строительного контроля Украины в условиях глобализации / Е. А. Юрченко // *Ars administrandi* (Искусство управления) :

научный журнал ФГБОУВПО Пермского государственного национального исследовательского университета / [глав. ред. В. А. Сухих]. – 2013. – Вып. 3. – С. 75–81.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Суворов В. П. Теоретические основы функционирования механизмов государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства

В статье предложено авторское определение понятия “механизмы государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства”. Подробно рассмотрена существующая классификация механизмов государственного регулирования, охарактеризованы основные механизмы государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства. Определена взаимосвязь этих механизмов между собой и основные инструменты, с помощью которых функционирует система государственного регулирования земельных отношений в сфере градостроительства.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, земельные отношения, сфера градостроительства.

Suvorov V. The theoretical basis for operation the mechanisms of state land relations regulation in the field of urban development

The existing theoretical developments on the mechanisms of state land relations regulation in the field of urban planning is investigated, the importance of effective functioning state regulation system for the national economy and the urban planning is proved.

Also it is analyzed the inner essence of the state land relations regulation system and it is determined the interconnection arrangements between its internal mechanisms and main instruments, through which the operating of state land relations regulation in the field of urban planning is provided. The author concept for mechanisms in regulation of land relations within the field of urban development is given in the article, which is defined as a system of interrelated mechanisms of state regulation through the operation of government regulation which subjects engaged in purposeful influence over government regulation in order to balance the interests of participants in relation to ownership, use and disposal of land for urban purposes.

There is also given a detailed consideration for the existing classification of mechanisms in state regulation, outlined the characteristics of basic mechanisms in state land relations regulation within the field of urban development and identified their key range due to their significance and influence on the system. The legal, financial, economic, administrative, organizational, social, psychological, political and motivational mechanisms are attributed as the most important by the author.

As the subject of state land relations regulation in the field of urban planning it is proposed to understand the system of state and local governments, which provide the formation, implementation, monitoring and improving the governance process in land and urban planning areas within their own and delegated authority. The object of state regulation of land relations is defined as the field of urban planning, that arise between participants in these relationships, whom may be the citizens as individuals, entrepreneurs, community non-profit organizations, legal entities, state and local governments or even foreigners.

The administrative, organizational and legal mechanisms are defined as the main mechanisms that ensure state regulation in the field of the study. There is also emphasized by the author that the effective functioning of state land relations regulation in the field of urban development is possible only through the concerted functioning of all the mechanisms of the system.

Operation of state land relations regulation is provided by regional and local executive bodies.

The village, town and city councils are defined as the principal bodies, the activities of which affect the functioning mechanisms of state regulation in the investigated area. The land for urban purposes is determined as the main element of land relations in the study area and the subject of this relationship.

The compliance of the principles and elements of urban planning policy, which are required by the legislation, is concludes by the author as an important part of the functioning mechanisms of state land relations regulation in the field of urban development. All this proves the need for a more detailed examination of the legal, administrative and institutional mechanisms of state land relations regulation in the field of urban planning.

Key words: mechanisms of land relations regulation, land relations, urban development.

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.924:352

С. Б. Дульфан

аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТРАНСПОРТНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ МІСТ

У статті проаналізовано основні положення чинного законодавства, що забезпечують нормативно-правове регулювання розвитку транспортної інфраструктури міст. Обґрунтовано необхідність закріплення у законі прав і обов'язків органів влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо функціонування транспортної інфраструктури. Запропоновано зміни до конкретних статей законодавчих актів. Визначено необхідність взаємодії органів влади та громадськості.

Ключові слова: місто, транспортна інфраструктура, нормативно-правове забезпечення, міське самоврядування.

I. Вступ

Сучасні політичні й соціально-економічні процеси, що характеризуються нестабільністю та трансформацією суспільних відносин у бік їх ускладнення, потребують відповідей на питання щодо подальшого проживання українських громадян. Оскільки дві третини з них мешкають у містах, вкрай актуальним є питання розвитку інфраструктури міст і більш конкретної складової – транспортної інфраструктури, адже транспорт не тільки забезпечує пересування, зв'язок населення, а й виконує соціальну функцію. Налагоджена транспортна система сприяє припливу інвестицій, робочої сили, подальшій розбудові міст. Сучасне нормативно-правове забезпечення розвитку транспортної інфраструктури міст сформувалось за роки незалежності України, але й сьогодні має суттєві помилки. Зважаючи на “вузькість” питання, складність реалізації Державної транспортної стратегії, невелику кількість спеціальних досліджень та наявність практичних проблем застосування законодавства органами місцевого самоврядування, існує потреба уточнення законодавчих і нормативно-правових актів щодо розвитку транспортної інфраструктури міст.

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка пропозицій до законодавчих та нормативно-правових актів стосовно розвитку транспортної інфраструктури міст.

III. Результати

В Україні створено потужну систему законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють питання існування та розвитку інфраструктури міського транспорту. Завданнями законодавства з питань перевезень пасажирів різними видами транспорту є [1]:

- визначення основних правових та організаційних засад державного регулювання у сфері перевезень пасажирів;
- установлення вимог до перевізників, водіїв і транспортних засобів щодо забезпечення безпеки перевезень та екологічної безпеки;
- визначення системи державного контролю, прав, обов'язків і відповідальності державних органів виконавчої влади та перевізників за порушення міжнародних договорів і законодавства України.

Крім того, Законом України “Про автомобільний транспорт” визначено основне завдання державного регулювання та контролю у сфері автомобільного транспорту, що полягає у створенні умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів та вантажів, надання додаткових транспортних послуг.

Відносини, пов'язані з діяльністю транспорту, регулює Закон України “Про транспорт”, кодекси (статuti) окремих видів транспорту, інші законодавчі та нормативно-правові акти України.

Нормативні акти, які визначають умови перевезень, порядок використання засобів транспорту, шляхів сполучення, організації безпеки руху, охорони громадського поряд-

ку, пожежної безпеки, санітарні та екологічні вимоги, що діють на транспорті, є обов'язковими для власників транспорту і громадян, які користуються послугами транспорту та шляхами сполучення [3].

Міністерством транспорту та зв'язку України розроблено Транспортну стратегію України до 2020 р. [4], у якій визначено принципи транспортної політики. Серед них виділено соціальні принципи: сприяння соціально-економічному розвитку регіонів; забезпечення свободи мобільності людей та у виборі виду транспорту на основі раціональної цінової політики, створення умов для надання безпечних і доступних транспортних послуг, узгодження планування розбудови об'єктів транспортної інфраструктури з генеральною схемою планування території України, довгостроковими планами використання земельних ресурсів і розміщення продуктивних сил; зміцнення партнерських відносин між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, транспортними підприємствами, профспілками та громадськими організаціями в процесі реалізації Транспортної стратегії, удосконалення моніторингу й оцінювання виконання поставлених завдань.

Економічні принципи: забезпечення сприятливої ділової кон'юнктури для всіх фізичних і юридичних осіб, формування однорідного конкурентного середовища між видами транспорту та в межах кожного виду; забезпечення випереджального розвитку транспортної інфраструктури; необхідність проведення жорсткої антимонопольної політики, а за наявності конкуренції – введення вільного ціноутворення; залучення інвестицій і заохочення участі приватного сектору на засадах справедливості, прозорості та стабільності; прозорість регулювання транспортної системи; використання ресурсів транспорту відповідно до ринкового попиту.

Фінансові принципи: концентрація фінансових ресурсів; функціонування транспортних підприємств на засадах самоопитності та спільного фінансування транспортної інфраструктури; фінансування інвестиційних проектів на основі доходу або потоку прибутків від реалізації проекту; компенсація витрат на перевезення пільгових категорій пасажирів на маршрутах соціального значення. Також у стратегії визначено екологічні принципи. Реалізація зазначених принципів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях дасть змогу не тільки розвивати транспортну систему, а й створити умови для соціально-економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності національної економіки та життєвого рівня населення завдяки забезпеченню якості транспортних послуг і задоволенню соціа-

льних, зовнішньоторговельних, оборонних та природоохоронних потреб суспільства.

Як визначено в ст. 5 Закону України "Про транспорт" [3], відносини підприємств транспорту загального користування з центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування будуються на основі податків, податкових пільг, встановлених нормативів та інших економічних засобів відповідно до чинного законодавства України.

Втручання в господарську діяльність підприємств транспорту, відволікання їх експлуатаційного персоналу на інші роботи місцевими органами влади і самоврядування не допускається, крім випадків, передбачених законодавством України.

Органи влади й самоврядування в межах своїх повноважень надають допомогу підприємствам і організаціям транспорту в поліпшенні використання транспортних засобів відправниками (одержувачами) вантажів і розвитку (в тому числі на пайових засадах) будівельної індустрії, об'єднують кошти підприємств, організацій, колективних сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, кооперативів (за їх згодою), а також бюджетні та позабюджетні кошти для вдосконалення транспортної мережі, будівництва вокзалів, шляхопроводів та інших об'єктів транспорту; організовують взаємодію різних видів транспорту з метою більш ефективного їх використання, підвищення якості обслуговування.

Закон визначає порядок залучення коштів до розвитку транспортної системи. Так, будівництво об'єктів транспортної інфраструктури здійснюється з використанням коштів державного і місцевих бюджетів та підприємств транспорту в порядку, встановленому законодавством України, а також із залученням добровільних внесків підприємств і організацій усіх форм власності та громадян [3].

Закон регламентує, що перевезення пасажирів, надання інших транспортних послуг, експлуатація й ремонт шляхів сполучення здійснюються підприємствами та організаціями, якщо це передбачено їх статутами. Причому підприємства транспорту здійснюють перевезення та надання послуг на основі державних контрактів, державних замовлень і договорів на перевезення пасажирів з урахуванням економічної ефективності провізних та переробних можливостей транспорту. Закон визначає, що транспортні засоби повинні відповідати вимогам безпеки, охорони праці та екології, державним стандартам, мати відповідний сертифікат.

Відповідно до ст. 40 Закону України "Про транспорт", координація всіх видів транспорту здійснюється центральним органом виконавчої влади в галузі транспорту. Коорди-

націю діяльності всіх видів транспорту в межах регіонів здійснюють комісії з координації роботи транспорту, що утворюються органами місцевої влади та самоврядування та діють відповідно до положення, яке затверджує Кабінет Міністрів України. До сьогодні положення про комісії з координації роботи транспорту відсутнє, що унеможливлює участь у координаційній діяльності органів місцевого самоврядування і, таким чином, обмежує їх можливості впливати на управління розвитком міського транспорту.

Відповідно до ст. 41 Закону України “Про транспорт”, контроль за дотриманням законодавства на транспорті здійснюють відповідні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень. Вважаємо, що для більш ефектвної реалізації повноважень щодо роботи місцевого пасажирського транспорту органами місцевого самоврядування необхідно п. 10 ст. 30 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” викласти в такій редакції: *затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно приміського та транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством.*

Відносини між автомобільними перевізниками, замовниками транспортних послуг, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, пасажирями, власниками транспортних засобів, а також їх відносини з юридичними й фізичними особами – суб’єктами підприємницької діяльності, які забезпечують діяльність автомобільного транспорту та безпеку перевезень, регулює Закон України “Про автомобільний транспорт”[1].

Державне регулювання та контроль у сфері автомобільного транспорту спрямовані на:

- забезпечення балансу інтересів держави, органів місцевого самоврядування, користувачів транспортних послуг і підприємств, установ, організацій, інших юридичних та фізичних осіб – суб’єктів господарювання на автомобільному транспорті незалежно від форм власності;
- забезпечення якісного та безпечного функціонування автомобільного транспорту;
- розвиток та вдосконалення нормативної бази діяльності автомобільного транспорту;
- визначення загальних засад стратегічного розвитку, системи управління, реформування та регулювання автомобільного транспорту;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку та шляхів оптимізації діяльності автомобільного транспорту;
- захист прав споживачів під час їх транспортного обслуговування;

- захист національного ринку транспортних послуг та суб’єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері автомобільного транспорту;
- створення рівних умов для роботи всіх суб’єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері автомобільного транспорту, обмеження монополізму та розвиток конкуренції;
- забезпечення зайнятості населення, підготовки спеціалістів і робочих кадрів, охорони праці;
- раціональне використання енергетичних та матеріальних ресурсів;
- охорону довкілля від шкідливого впливу автомобільного транспорту, проведення науково-технічної роботи, досліджень та розвиток системи статистики.

Державне регулювання й контроль у сфері автомобільного транспорту реалізуються шляхом проведення центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування економічної, тарифної, науково-технічної й соціальної політики, ліцензування, стандартизації та сертифікації на автомобільному транспорті, задоволення потреб автомобільного транспорту в паливно-енергетичних і матеріально-технічних ресурсах та транспортних засобах.

Органи місцевого самоврядування виступають замовником транспортних послуг та зобов’язані [2]:

- представляти й захищати інтереси споживачів таких послуг;
- визначати обсяги транспортної роботи, маршрути та показники регулярності руху, встановлювати тарифи на проїзд і порядок справляння плати;
- укладати договір з перевізником про організацію надання транспортних послуг та контролювати його виконання;
- забезпечувати координацію роботи об’єктів міського електричного транспорту та інших видів транспорту;
- створювати необхідні умови для забезпечення перевезень (відповідний стан доріг, облаштування пунктів на зупинках тощо);
- здійснювати повну та своєчасну оплату фактично виконаних перевізником обсягів транспортних послуг згідно з договором про організацію їх надання;
- виконувати інші вимоги, встановлені законодавством.

Закон України “Про автомобільний транспорт” визначає повноваження органів місцевого самоврядування щодо формування мережі міських автобусних маршрутів загального користування і здійснення в межах своїх повноважень контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території.

Причому забезпечення організації пасажирських перевезень покладається на місь-

ких автобусних маршрутах загального користування на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради відповідного населеного пункту. Вважаємо, що ст. 7 зазначеного Закону слід доповнити положенням такого змісту: *приміські автобусні маршрути загального користування, (внутрішньообласні маршрути) узгоджуються з виконавчим органом міської ради відповідного населеного пункту, по території якого вони проходять.*

Із ст. 7, згідно із Законом від 17.05.2012 р. № 4715-VI; в редакції Закону від 20.11.2012 р. № 5502-VI були вилучені зобов'язання і права органів влади. На наш погляд, доцільно доповнити ст. 7 правами та обов'язками органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані:

- забезпечувати формування автобусної маршрутної мережі загального користування й мережі таксомоторних стоянок та розробляти перспективи їх розвитку;
- організовувати утримання в належному стані проїзної частини автомобільних доріг та під'їздів (на міських автобусних маршрутах загального користування) і в разі завдання матеріальних збитків автомобільному перевізнику, що обслуговує автобусний маршрут загального користування, унаслідок неналежного утримання проїзної частини автомобільної дороги чи під'їзду компенсувати йому збитки;
- забезпечувати облаштування необхідною інфраструктурою автобусних маршрутів загального користування, а саме автопавільйонами, інформаційним забезпеченням пасажирів і підтримувати її в належному технічному та санітарному стані;
- забезпечувати розроблення паспортів у разі відкриття автобусних маршрутів загального користування з визначенням необхідної кількості автобусів, їх пасажиромісткості, класу, технічних та екологічних показників, розкладу руху. Порядок розроблення та затвердження паспорта маршруту визначає центральний орган виконавчої влади з питань автомобільного транспорту;
- проводити конкурс на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування;
- забезпечувати укладання договору на автобусних маршрутах загального користування із автомобільним перевізником – переможцем конкурсу на міських, приміських та міжміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), чи надання дозволу на приміських та міжміських автобусних маршрутах загального

користування, які виходять за межі території області (міжобласні маршрути), та забезпечувати контроль за виконанням ним умов договору чи дозволу;

- забезпечувати безпечне і якісне обслуговування пасажирів на автобусних маршрутах загального користування;
- забезпечувати компенсацію втрат автомобільному перевізнику внаслідок перевезення пільгових категорій пасажирів та регулювання тарифів.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право:

- достроково розірвати договір з автомобільним перевізником чи позбавити його дозволу в разі порушення ним умов договору чи дозволу та призначити для роботи на автобусному маршруті загального користування (групі маршрутів) автомобільного перевізника, який за результатами конкурсу здобув наступне місце, а в разі їх відмови – призначити до проведення конкурсу автомобільного перевізника один раз на термін не більше ніж три місяці;
- у разі припинення автомобільним перевізником перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування призначити перевізника, який за результатами конкурсу здобув наступне місце, а в разі їх відмови – призначити до проведення конкурсу автомобільного перевізника один раз на термін не більше ніж три місяці;
- у разі відкриття автобусного маршруту, який не має паспорта, призначити один раз тимчасового автомобільного перевізника на термін до трьох місяців, після чого за результатами функціонування маршруту приймати рішення щодо доцільності відкриття маршруту та проведення конкурсу;
- укладати договір із автомобільним перевізником (на таксі) на право користування облаштованими таксомоторними стоянками та послугами диспетчерських станцій, якщо таксомоторні стоянки й диспетчерські станції є власністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Ст. 11 Закону подає поняття соціально значущих послуг автомобільного транспорту, якими є послуги з перевезення пасажирів автобусними маршрутами загального користування за визначеними уповноваженими органами тарифами та на пільгових умовах відповідно до законодавства. Надання соціально значущих послуг автомобільного транспорту здійснюється відповідно до законодавства з питань поставки продукції для державних потреб.

Розвиток автомобільного транспорту за погодженням з іншими центральними органами виконавчої влади відбувається відповідно до програми розвитку та вдоскона-

лення транспорту, яку готує центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері транспорту, і затверджує Кабінет Міністрів України.

Відповідно до програм розвитку та вдосконалення транспорту, обласні ради затверджують регіональні програми розвитку автомобільного транспорту, які визначають розвиток мережі автобусних маршрутів загального користування на відповідній території та її інфраструктури, оновлення й поповнення парку автобусів, будівництво автомобільних доріг, перелік сільських населених пунктів, що будуть забезпечені автобусним сполученням з районними центрами, кошти на покриття збитків автомобільних перевізників, які обслуговують збиткові маршрути загального користування, а також заходи з безпеки перевезень.

З метою забезпечення безпеки перевезень ст. 28 Закону України "Про автомобільний транспорт" доцільно доповнити положенням: *забороняється приміським, міжміським та міжнародним маршрутам здійснювати висадку та посадку пасажирів поза межами автовокзалів, автостанцій або диспетчерських пунктів, які пристосовані для їх обслуговування.*

На наш погляд, слід внести в Закон України "Про автомобільний транспорт" та Порядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 р. № 1081 (із змінами), положення про збільшення строку дії договору, який укладається за результатами конкурсу до 7 років, у випадку, якщо переможець конкурсу надає відповідні підтвердження про придбання автобусів великої або особливо великої місткості за рахунок кредитних коштів або за договором фінансового лізингу.

Вкрай необхідно розробити механізм виплати компенсаційних витрат автомобільному перевізнику внаслідок перевезення пільгових пасажирів та регулювання тарифів (ст. 6, 29, 31, 37 чинного Закону України "Про автомобільний транспорт"). З метою покращення транспортного обслуговування у містах є потреба розробити та внести на розгляд до Верховної Ради України законопроект про врегулювання діяльності легкових автомобілів – таксі. Крім того, розробити:

- державні соціальні нормативи у сфері транспортного обслуговування, а саме визначити норми забезпечення легкових таксі на 1000 мешканців міст і кількість стоянок таксі залежно від категорії міст та визначити термін перерахунку (наприклад, раз у п'ять років), покласти ці повноваження на обласні держадміністрації;

- затвердити Порядок введення Паспортів стоянок таксі;
- розробити порядок проведення конкурсу на таксі та ввести поняття "лот" на конкурс на таксі.

Необхідно внести зміни до існуючих нормативних актів щодо автомобільного транспорту та врахувати в актах, які перебувають на стадії проектування, положення щодо контролю з боку Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті наявності документів, передбачених ст. 39 Закону України "Про автомобільний транспорт", адже за своїми функціональними обов'язками цей орган не має повноважень з контролю за додержанням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги).

Для вдосконалення обліку розрахункових операцій при наданні послуг з перевезення пасажирів необхідно внесення органом доходів і зборів відповідних змін до порядку реєстрації та ведення розрахункових книжок, книг обліку розрахункових операцій, затвердженого наказом Міністерством доходів і зборів України від 28.08.2013 р. № 417.

Сільські, селищні, міські ради розробляють і затверджують програми розвитку та вдосконалення автомобільного транспорту на відповідній території або надають пропозиції щодо визначення цих програм в інших регіональних програмах з питань розвитку автомобільного транспорту.

При цьому повноваження сільських, селищних, міських рад не відрізняються за своїм обсягом, причому їх спроможність щодо питання розвитку транспортної інфраструктури не можна порівнювати за матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами, необхідними для реалізації таких повноважень. Це призводить до низької результативності управлінських рішень, тому доцільно було б більш чітко сформулювати такі повноваження, виходячи з наявності ресурсів для відповідних органів місцевого самоврядування (наприклад, за розрахунками на утримання доріг) щодо підтримання та розвитку транспортної інфраструктури.

З огляду на те, що управлінський вплив органів місцевого самоврядування обмежений, враховуючи відмінності суб'єктів права власності в транспортній сфері, вбачаємо за необхідне в нормативних документах органів місцевого самоврядування визначити роль громадськості (громадські інспектори) у процесі упорядкування питань транспортного забезпечення міста.

Невід'ємною складовою міської транспортної системи є електричний транспорт. Правові, організаційні та соціально-економічні засади функціонування міського електричного транспорту загального користування на ринку транспортних послуг, що спрямовані на створення сприятливих умов

для його розвитку, задоволення потреб громадян у доступних, якісних і безпечних перевезеннях, визначає Закон України “Про міський електричний транспорт”.

На наш погляд, необхідно внести в законодавчі акти поняття “паспорт трамвайних і тролейбусних маршрутів”, розробити та затвердити Порядок введення цих паспортів.

Транспортна стратегія України на період до 2020 р. визначає пріоритети у розвитку сфери громадського пасажирського транспорту [4]:

- 1) довгострокове планування розвитку міст, міської та приміської транспортної мережі;
- 2) розвиток пасажирського транспорту загального користування як альтернативи приватному легковому автотранспорту;
- 3) забезпечення населення якісними послугами пасажирського транспорту загального користування в містах, в приміському сполученні та сільській місцевості;
- 4) удосконалення державного регулювання послуг пасажирського транспорту загального користування.

Пріоритети, визначені у Транспортній стратегії України на період до 2020 р., потребують конкретизації в законодавчих і нормативно-правових актах, чіткого визначення фінансових зобов'язань органів державної влади та місцевого самоврядування щодо її реалізації, що можливо лише за умов достатнього наповнення бюджетів відповідних рівнів.

IV. Висновки

Створена в Україні система законодавчого регулювання транспортних відносин та розвитку транспортної інфраструктури є правовим підґрунтям подальшого розвитку транспортної інфраструктури міст і має потребу в удосконаленні. Зокрема, необхідно:

- відповідно до Закону України “Про транспорт”, розробити та затвердити положення про комісії з координації роботи транспорту;
- доповнити ст. 7 Закону України “Про автомобільний транспорт” таким положенням: *приміські автобусні маршрути загального користування (внутрішньообласні маршрути) узгоджуються з виконавчим органом міської ради відповідного населеного пункту, по території якого вони проходять;*

– доповнити ст. 7 Закону України “Про автомобільний транспорт” правами та обов'язками органів державної влади й місцевого самоврядування;

- внести у Закон України “Про автомобільний транспорт” та Порядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2008 р. № 1081 (із змінами), доповнення про збільшення строку дії договору, який укладається за результатами конкурсу до 7 років;
- розробити механізм виплати компенсаційних витрат автомобільному перевізнику внаслідок перевезення пільгових пасажирів та регулювання тарифів;
- розробити та внести на розгляд до Верховної Ради України законопроект про врегулювання діяльності легкових автомобілів – таксі.

Перспективи подальших розвідок можуть бути спрямовані на визначення конкретних шляхів реалізації транспортної стратегії та розробку нормативно-правових документів з перелічених вище питань.

Список використаної літератури

1. Про автомобільний транспорт: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.
2. Про міський електричний транспорт: Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 51. – Ст. 548.
3. Про транспорт: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.90.
4. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2014.

Дульфан С. Б. Нормативно-правовое обеспечение развития транспортной инфраструктуры городов

В статье проанализированы основные положения действующего законодательства, которые обеспечивают нормативно-правовое регулирование развития транспортной инфраструктуры городов. Обосновано необходимость закрепления в законе прав и обязанностей органов власти, расширения полномочий органов местного самоуправления относительно функционирования транспортной инфраструктуры. Предложены изменения к конкретным статьям законодательных актов. Определена необходимость взаимодействия органов власти и общественности.

Ключевые слова: город, транспортная инфраструктура, нормативно-правовое обеспечение, местное самоуправление.

Dulfan S. Regulatory and Legal Support of the Development of Transport Infrastructure of the Cities

The basis for regulatory and legal support of the development of transport infrastructure of the cities are provisions of the Law of Ukraine "On the transport", "On Automobile Transport", "On the urban electric transport" and the Transport Strategy of Ukraine for the period up to 2020, which have been analysed at this article. The need to consolidate rights and duties of the authorities in the law, empowerment of local government bodies considering functioning of city transport infrastructure and transit routes, development of thesis on the coordination of the work of public authorities and local self-government has been founded. Changes to concrete articles of legislation have been offered. In particular with respect to increasing the term of the contracts which are undersigned by the results of the contest up to 7 years under certain conditions. Mechanism for the payment of compensation to the transport firms for the carriage of preferential passengers and tariff adjustment mechanism have been offered to work out. The need to develop legislation for the regulation of the taxi activity, introduction to legislative acts the notion of trolleybus and tram routes passport, the development and approval of their introduction has been determined. The need of interaction between authorities and the public in order to increase its role in management decisions has been identified. Priorities, which are outlined in the Transport Strategy of Ukraine for the period until 2020, require more specific and precise securing of financial obligations of the state and local authorities regarding its implementation, which is possible only in case of sufficient filling of budgets of all levels.

Key words: city, transport infrastructure, regulatory and legal support, local government.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ШЛЯХ РОЗВИТКУ В НАПРЯМІ ДОБРОГО МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ: АДАПТАЦІЯ ДО УМОВ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано європейський шлях розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування на засадах міжнародних документів. Зазначено основні документи, що були ратифіковані та набули чинності для України відповідно до міжнародного (європейського) законодавства. Проведено аналіз умов виникнення таких документів: Європейської хартії місцевого самоврядування, Утрехтської декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін, Протоколу № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС).

Ключові слова: місцеве врядування, добре місцеве врядування, самоврядування, європейський шлях розвитку.

I. Вступ

Сьогодні Україна опинилась у дуже складних політичних, економічних і соціальних умовах, що потребують негайного вирішення. У зв'язку із цим першочерговим завданням парламенту України є налагодження стійкості в країні та європейського шляху розвитку. Тому актуальними є дослідження європейського досвіду й адаптація його до умов України, визначення концепції доброго врядування країни. Як зазначено в Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін, спільною метою є забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування всім громадянам.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати європейський шлях розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування на засадах міжнародних документів; зазначити основні документи, що були ратифіковані й набули чинності для України відповідно до міжнародного (європейського) законодавства. У статті серед джерел інформації в обраному напрямі дослідження використані [1–4].

III. Результати

Європейський шлях розвитку в Україні відбувається з часів незалежності, але основні європейські документи були ратифіковані Україною після прийняття Верховною Радою України Основного Закону у 1996 р., тоді ж була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування, у 1997 р. Хартія була ратифікована, а у 1998 р. – набула чинності для України. У цьому документі зазначено, що сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими [1]:

- конституційну та правову основу місцевого самоврядування;
- концепцію місцевого самоврядування;

- сферу компетенції місцевого самоврядування;
- охорону територіальних кордонів місцевої влади;
- відповідні адміністративні структури й ресурси для виконання місцевою владою її завдань;
- умови здійснення функцій на місцевому рівні;
- адміністративний нагляд за діяльністю місцевої влади;
- фінансові ресурси місцевої влади;
- право місцевої влади на свободу асоціації;
- правовий захист місцевого самоврядування.

Подальші кроки формування та розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування відбувалися відповідно до міжнародного (європейського) законодавства. Так, у 2009 р. європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне врядування, під час 16-ї сесії Конференції, яка відбулась в м. Утрехт зібралися для того, щоб:

- 1) прийняти рішення стосовно кроків і заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії;
- 2) вивчити вплив економічного спаду на розвиток місцевого врядування та роль центрального уряду в усуненні перешкод транскордонному співробітництву;
- 3) мати нагоду підписати два нові договори Ради Європи – Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади та Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) і визначити рекомендаційні межі регіональної демократії;

4) прийняти Утрехтський порядок денний для роботи Ради Європи на підтримку спільної мети – забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування всім громадянам. В Утрехтській декларації про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін було визначено такі завдання [2]:

1. Управління впливом нинішньої фінансово-економічної кризи.
2. Боротьба з низьким рівнем демократичної участі в громадському житті на місцевому й регіональному рівнях.
3. Спрощення та зменшення вартості нинішньої системи місцевого й регіонального врядування та підвищення її ефективності.
4. Поліпшення спроможності та якості врядування місцевих і регіональних громад або властей.
5. Вивчення впливу демографічних (міграційних) тенденцій.
6. Поліпшення доступу до громадських послуг, що надаються на місцевому й регіональному рівнях.
7. Полегшення транскордонного співробітництва для місцевих і регіональних властей.
8. Боротьба з територіальною нерівністю між і в межах місцевих і регіональних властей.
9. Боротьба зі зростанням меж між сільськими й міськими районами.
10. Посилення соціальної згуртованості й протидія збільшенню політичного та релігійного радикалізму.
11. Боротьба з корупцією в місцевих та регіональних властях.
12. Боротьба впливом цифрової нерівності на участь громадян.
13. Боротьба з розширенням великих конурбацій за рахунок середніх (малих) міст і сіл.

Також було узгоджено мету – забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування держав-членів, одночасно сприяючи Раді Європи й отримуючи користь від неї та її роботи найповнішою мірою; визначено п'ять напрямів діяльності, а саме [2]:

- стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, зокрема Дванадцяти принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні та Європейського знака доброго врядування на місцевому рівні;
- підвищення компетентності місцевих і регіональних властей за допомогою Центру експертиз для реформи місцевого врядування;
- програми законодавчої й політичної допомоги та співробітництва;
- Європейський тиждень місцевої демократії;
- робота Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії.

За підсумками 16-ї сесії (м. Утрехт) було прийнято такі декларації:

1. Декларація про вплив фінансово-економічної кризи на місцеве та регіональне врядування.

2. Декларація про дії уряду стосовно подолання перешкод транскордонному співробітництву, у тому числі Протоколу № 3 до Мадридської рамкової конвенції.

3. Декларація про кроки та заходи посилення нашого подальшого співробітництва на додаток до доповіді: “Як підвищити ефективність роботи Ради Європи у сфері місцевої та регіональної демократії?” (доповідь Ківініємі).

Україною було ратифіковано лише Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) у 2012 р., набрання чинності для України у 2013 р., де в основній частині зазначено [3]:

1. Об'єднання єврорегіонального співробітництва (ОЕС): територіальні общини або власті й інші органи можуть утворити орган транскордонного співробітництва у формі “об'єднання єврорегіонального співробітництва” (ОЕС) на території держав – членів Ради Європи, які є сторонами Протоколу, відповідно до умов, передбачених ним. Метою ОЕС є заохочення, підтримка й розвиток в інтересах населення транскордонного й міжтериторіального співробітництва між його членами у сферах спільної компетенції та відповідно до повноважень, установлених згідно з національним законодавством відповідних держав.
2. Правосуб'єктність, право та дієздатність і застосоване законодавство: ОЕС є юридичною особою, що підпадає під дію законодавства сторони, яка є державою – членом Ради Європи й у якій знаходиться його штаб-квартира. ОЕС має найширшу правоздатність, яка надається юридичним особам відповідно до національного законодавства тієї держави. Законодавство, яке застосовується до типу корпоративного суб'єкта, обраного для ОЕС членами, обумовлено в угоді про заснування ОЕС без обмеження положень цього Протоколу чи будь-яких інших окремих положень. ОЕС має право на власний бюджет і повноваження його виконувати. ОЕС може укласти контракти, наймати персонал, купувати рухоме й нерухоме майно та здійснювати процесуальні дії.
3. Членство: членами ОЕС є територіальні общини або власті, а також можуть бути відповідні заінтересовані держави – члени Ради Європи. Усі юридичні особи, які створено з конкретною метою задоволення потреб, що становлять загальний інтерес та які не займаються виробничою або комерційною діяльністю, можуть бути членами, якщо: їхня діяльність фінансується переважно державою, територіальною громадою або владою чи подібним органом, їхнє управління підлягає контролю цими суб'єктами, або половина членів

їхнього адміністративного, управлінського чи наглядового органу призначається державою, територіальною громад або владою чи подібним органом. Фізичні особи не можуть бути членами ОЕС. Територіальні громади або влада держави, яка не є стороною Протоколу та яка має спільний кордон зі стороною, що є або стане державою, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, можуть брати участь у створенні цього ОЕС або приєднатися до нього, якщо це дозволено угодою між цими двома державами без обмеження положень цього Протоколу. Територіальні громади або представники сторін мають більшість виборчих прав у ОЕС.

4. Заснування ОЕС: ОЕС засновується шляхом укладання письмової угоди між її членами-засновниками. Потенційні члени подають усю відповідну документацію для підтвердження того, що необхідних процедур або формальностей, передбачених національним законодавством, яке застосовується до них, дотримано. Ця документація додається до угоди. Угода визначає, на додаток до переліку членів, назву ОЕС, адресу його штаб-квартири, строк існування, мету й завдання ОЕС, а також географічну сферу її застосування. Назва ОЕС, члени якого мають обмежену відповідальність, повинна містити слово "обмежений". До укладання угоди про заснування ОЕС чи до приєднання до ОЕС територіальні громади або влада в установленому порядку інформують свої національні органи влади щодо цього наміру або отримують від них дозвіл. У наданні дозволу може бути відмовлено, якщо членство в ОЕС може порушити цей Протокол чи норми національного законодавства, у тому числі повноваження, а обов'язки потенційних членів або якщо членство є не виправданим з огляду на державний інтерес або державну політику відповідної сторони. У такому разі сторона повідомляє про причини відмови у наданні дозволу. У заяві, яка подається разом з документом про ратифікацію чи будь-коли в подальшому, кожна держава може відмовитися від вимоги про інформування, сповіщення чи отримання дозволу, загалом або для окремих категорій територіальних громад або влади, чи для окремих типів співробітництва. Угода реєструється чи опублікується в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, а також у всіх державах, до яких належать його члени відповідно до застосовного національного законодавства. Територіальні громади або влада, які є членами ОЕС, інформують свої національні органи влади про те, що ОЕС засновано законно. Угода складається мовою (мовами) держави, де знаходиться штаб-квартира

ОЕС, та мовою (мовами) члена (членів), причому всі тексти мають однакову силу.

5. Статuti: статuti ОЕС є складовою угоди про його заснування. Статuti складаються мовою (мовами) держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, та мовою (мовами) члена (членів), причому всі тексти мають однакову силу. Вони можуть визначати, яка мова (мови) є робочою (робочими). На додаток до обов'язкових положень угоди, статuti містять правила стосовно членства в ОЕС, виходу з нього або його розпуску, у тому числі правові наслідки, а також стосовно діяльності, органів та їхніх завдань, укомплектування персоналом, бюджетів і фінансування, відповідальності, підзвітності й прозорості ОЕС без обмеження положень цього Протоколу та відповідно до застосованого законодавства.
6. Внесення поправок до угоди й статутів: внесення будь-якої поправки до угоди та будь-якої суттєвої поправки до статутів здійснюється за однаковими процедурами й з дотриманням форми відповідних статей. Суттєві поправки до статутів є такими, які безпосередньо чи опосередковано спричиняють унесення поправки до угоди. Більшість, яка є необхідною для прийняття будь-якої такої поправки, визначається в статутах.
7. Завдання та сфера діяльності: ОЕС виконує ті завдання, які його члени йому доручають. Ці завдання повинні відповідати компетенції членів згідно з їхнім відповідним національним законодавством, а також бути переліченими в угоді й статутах. ОЕС ухвалює рішення та забезпечує їхнє виконання стосовно й в інтересах фізичних та юридичних осіб відповідно до юрисдикції держав, до яких належать його члени. Члени вживають усіх необхідних заходів, які підпадають під їхню компетенцію, для забезпечення виконання рішень ОЕС. Завдання, поставлені перед ОЕС, не повинні стосуватися здійснення розпорядчих повноважень. ОЕС не є вповноваженим уживати заходів, які можуть зачіпати права та свободи фізичних осіб чи обкладати зборами фіскального характеру. ОЕС не має права здійснювати повноваження, які здійснюють територіальні громади або влада як представники держави, до якої вони належать, за винятком випадків, коли це належним чином дозволено. Воно може здійснювати повноваження, які надають йому держави – члени ОЕС.
8. Строк існування: ОЕС засновується на обмежений або необмежений строк, який має бути визначено в угоді й статутах. ОЕС має бути ліквідовано *ipso facto*, коли строк, на який його було засновано, закінчився чи якщо територіальні громади або влада втрачають контроль над більшістю вибор-

- чих прав. Його також може бути ліквідовано одностайним рішенням його членів.
9. Відповідальність: ОЕС (або, якщо його активів недостатньо, його члени спільно) несе відповідальність перед третіми сторонами за свої дії, у тому числі борги будь-якого характеру, навіть якщо ті дії виходять за межі його завдань. ОЕС несе відповідальність перед своїми членами за будь-яке порушення законодавства, під яке воно може підпадати. Органи ОЕС несуть відповідальність стосовно ОЕС за будь-яке порушення законодавства, яке вони вчинили під час виконання своїх функцій. Якщо член ОЕС має лише обмежену відповідальність згідно з національним законодавством, під яке він підпадає, інші члени також можуть обмежити свою відповідальність у статутах. Держава, на території якої планується заснування штаб-квартири ОЕС, може заборонити реєстрацію або опублікування повідомлення про ОЕС, якщо один чи більше його потенційних членів мають обмежену відповідальність.
 10. Вирішення спорів: у разі виникнення спору між ОЕС та його членами компетентними судами є суди держави, де знаходиться штаб-квартира ОЕС. У разі виникнення спору між ОЕС і третьою стороною компетентними судами є суди держави, де третя сторона дійсно проживає або, у разі юридичної особи, держави, де знаходиться її головний офіс або штаб-квартира за умови, що ці держави є державами – членами Ради Європи. ОЕС, територіальні громади або влада, інші відповідні суб'єкти публічного чи приватного права й треті сторони можуть укласти арбітражну угоду. Якщо резиденція, головний офіс або штаб-квартира третьої сторони не знаходиться на території держави – члена Ради Європи, ОЕС укладає арбітражну угоду стосовно всіх видів діяльності із цією стороною. Треті сторони зберігають за собою *vis-a-vis* територіальних громад або влади, від імені яких ОЕС виконує окремі завдання, усі права, якими вони користувалися б, за умов невиконання цих завдань ОЕС. У будь-якому разі права фізичних та юридичних осіб охоплюють право на звернення до всіх компетентних органів і судів, у тому числі право на доступ до послуг їхньою мовою та доступ до інформації.
 11. Нагляд, адміністративна та юридична перевірка: рішення й дії ОЕС підлягають наглядовій адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних громад або влади, що вимагаються в державі, де знаходиться штаб-квартира ОЕС. ОЕС відповідає на інформаційні запити, зроблені органами влади держави, до якої належать територіальні гро-

мади або влада. Наглядові органи сторін намагаються створити засоби відповідного координування та інформування. Рішення та дії територіальних громад або влади та інших суб'єктів публічного чи приватного права підлягають наглядовій адміністративній та юридичній перевірці законності дій територіальних громад або властей та інших суб'єктів публічного права у формі, що вимагається в державах, до юрисдикції яких належать зазначені органи влади. У випадках, коли ОЕС здійснює будь-яку діяльність з порушенням норм державної політики, державної безпеки, охорони здоров'я або суспільної моралі держав, до яких належать його члени, або з порушенням державного інтересу зазначених держав, компетентний орган чи установа цих держав може заборонити цю діяльність на своїй території чи вимагати від членів, які підпадають під його (її) юрисдикцію, вийти з ОЕС, якщо останнє не припиняє відповідної діяльності. Такі заборони не є засобом довільного або прихованого обмеження співробітництва між членами. Перевірка рішення компетентного органу чи установи судовим органом є можливою. Незважаючи на порядок розпуску ОЕС відповідно до Протоколу й статутів, на запит компетентного органу із законним інтересом компетентний суд або компетентний орган сторони, де знаходиться штаб-квартира ОЕС, може вимагати ліквідації ОЕС, якщо він вважає, що дії ОЕС виходять за межі завдань, покладених на нього. Компетентний суд або орган можуть надати ОЕС час для виправлення ситуації. Якщо ОЕС не може зробити цього впродовж наданого часу, його може бути оголошено ліквідованим.

12. Фінансовий аудит: менеджмент і виконання бюджету ОЕС підлягають фінансовому аудиту відповідно до національного законодавства сторони, де знаходиться його штаб-квартира. Ця держава невідкладно інформує інші держави, територіальні громади або влада яких є членами ОЕС, про результати аудиту й про заходи, ужиті стосовно ОЕС. Будь-яка інша держава, яка є залученою або безпосередньою участю в ОЕС, або шляхом участі її територіальних громад, влади чи інших юридичних осіб, може на своїй території та відповідно до застосовного національного законодавства здійснювати фінансовий аудит ОЕС. ОЕС та держав-членів необхідно поінформувати заздалегідь.

IV. Висновки

Отже, європейський шлях розвитку в напрямі забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування на засадах міжнародних документів, ратифікація основних документів в Україні – все це вплинуло на

формування національного законодавства, а саме: були прийняті Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.), "Про молодіжні та дитячі громадські організації" (1998 р.), "Про органи самоорганізації населення" (2001 р.), "Про політичні партії в Україні" (2001 р.), "Про статус депутатів місцевих рад" (2002 р.), "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" (2004 р.), "Про громадські об'єднання" (2012 р.).

Список використаної літератури

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування : збірка договорів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Утрехтська декларація про добре місцеве та регіональне врядування в неспокійний час: проблеми змін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a16.
3. Протокол № 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва (ОЕС) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_947.
4. Верховна Рада України : офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/ru>.

Стаття надійшла до редакції 08.09.2014.

Дурас Н. Н. Европейский путь развития в направлении хорошего местного управления: адаптация к условиям Украины

В статье проанализирован европейский путь развития в направлении обеспечения хорошего местного и регионального управления на основе международных документов. Указаны основные документы, которые были ратифицированы и вступили в силу для Украины в соответствии с международным (европейским) законодательством. Проведен анализ условий возникновения таких документов: Европейской хартии местного самоуправления, Утрехтской декларации о хорошем местном и региональном управлении в неспокойное время: проблемы изменений, Протокола № 3 к Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве между территориальными общинами или властями относительно объединений еврорегионального сотрудничества (ОЕС).

Ключевые слова: местное управление, хорошее местное управление, самоуправление, европейский путь развития.

Duras M. European Development Path Towards Good Local Governance: Adaptation to the Conditions of Ukraine

This article touches upon the European way of development aimed at establishing effective local and regional governance based on international instruments. Furthermore, there is the list of main documents that have been ratified and entered into force for Ukraine according to international (European) legislation. There has been conducted the analysis of conditions for development of the following documents: the European Charter of Local Self-Government, the Declaration of Utrecht on Good Local and Regional Governance in tumultuous times: problems of amendments to the Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euro-regional cooperation (ECGs).

Unfortunately today Ukraine faces very difficult political, economic and social circumstances that require immediate resolution. In this regard, the agenda of the Parliament of Ukraine comprises the issue of establishing stability in the country and the European way of development. Therefore, the article dwell on the study of European experience and its adaptation to the conditions of Ukraine as well as the determination of the concept of good governance of the country.

European way of development in Ukraine has been developing since its independence but at the same time the main European instruments were ratified by Ukraine after the adoption of the Fundamental Law of Ukraine in 1996. This year European Charter of Local Self-Government was signed, the Charter was ratified in 1997 and in 1998 it entered into force in Ukraine.

Further steps of formation and development towards establishing good local and regional governance were made in accordance with the international (European) legislation. In 2009 the European Ministers responsible for Local and Regional Governance gathered together during the 16-th session of the Conference, which took place in Utrecht in order to sign a Declaration of Utrecht on Good Local and Regional Governance in tumultuous times: problems of change. But Ukraine only ratified the Protocol № 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities concerning Euro-regional cooperation (ECG) in 2012, which came into force in 2013.

As the result of the study having been conducted in the article they concluded that international documents had the influence of globalization through development of national legislation.

Key words: local governance, good local government, governments, the European way of development.

УДК 352.004

С. О. Кіян

старший викладач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

СУЧАСНІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто теоретичні підходи до розвитку електронної взаємодії між органами місцевого самоврядування, приватним сектором та громадянами. Основну увагу приділено обґрунтуванню можливостей застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, які використовуються в приватному секторі. Запропоновано застосування технологій електронних банківських послуг для надання публічних послуг членам територіальних громад та реалізації місцевої політики. Як інструменти практичного втілення виду електронної взаємодії між владою, бізнесом, членами територіальної громади (G2B2MC) обґрунтовано перспективи застосування нових комунікаційних каналів – додатка Passbook у поєднанні з технологіями електронного банкінгу.

Ключові слова: міське самоврядування, публічні послуги, е-врядування, електронна взаємодія, G2B2C, G2B2MC, новітні інформаційно-комунікаційні технології, Passbook, електронний банкінг.

I. Вступ

Одним із пріоритетів у розвитку інституту місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та в Україні є залучення громади до процесу прийняття управлінських рішень, розв'язання суспільно значущих питань. Потужним ресурсом у забезпеченні взаємодії між громадянами та органами місцевого самоврядування є новітні інформаційно-комунікаційні технології (НІКТ). В умовах активного розвитку НІКТ значно розширюються перспективи їх застосування в системі місцевого самоврядування. Особливу увагу потребує розгляд питання використання нових комунікаційних каналів електронної взаємодії як засобу підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні. Підтвердженням цього є наукові дослідження останніх років. На особливу увагу заслуговують наукові розробки з питань впровадження технологій електронного врядування в діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема таких дослідників, як Н. В. Васильєва, С. В. Тітов, О. В. Тітова [2; 6]. Аналіз праць, зокрема тих, що стосуються зарубіжного досвіду надання електронних послуг населенню органами публічної влади, дає змогу зробити висновок про важливість використання здобутків у цій сфері в системі місцевого самоврядування в Україні. У зв'язку із цим особливий науковий інтерес становить питання забезпечення взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадянами, громадським сектором, бізнесом. Цей аспект не знаходить належного висвітлення в дослідженнях, оскільки основна увага в них приділяється питанням наповнення web-сайтів органів

місцевого самоврядування та організації електронного документообігу.

Проблему пошуку нових механізмів вирішення місцевих проблем в Україні на демократичних засадах можна розглядати на підґрунті визначення концепцій представницької демократії. У науковій літературі виділяються чотири основні концепції: перша розглядає демократію як систему управління, у якій громадяни делегують свої права для здійснення політичної влади через механізм виборів, тобто її можна назвати мінімалістичною; друга базується на наявності правових механізмів, які забезпечують максимально можливий компроміс між інтересами різних груп; третя – дорадча – базується на тому, що рішення приймаються в результаті дискусій та обговорювань, показником цієї концепції є інформаційна відкритість; четверта – демократія участі – ґрунтується на тому, що громадяни повинні брати участь в управлінні через розробку правових норм, де головну роль відведено громадській активності [1, с. 670]. Концепції демократії можна застосовувати для уточнення сутності демократії на рівні місцевого самоврядування й дати оцінку з огляду на дві позиції: залучення громадян до політики місцевого значення та надання муніципальних послуг. Сьогодні практика залучення громадян до здійснення місцевої політики органами місцевого самоврядування в Україні більше відповідає першій концепції (мінімілістичній), вона обтяжена відсутністю ефективного контролю за діяльністю обраних представників громади. Члени територіальних громад відокремлені від місцевих політичних процесів, спроби владних структур залучити спільноту мають ознаки формалізму та більше схожі на імітацію демократії.

Серед основних завдань реформування місцевого самоврядування, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 р., є забезпечення інформаційної відкритості щодо порядку й умов отримання базових послуг та їх доступності в кожному населеному пункті [5]. Відкритість і доступність цих послуг можна забезпечити за умови постійного вдосконалення системи електронного урядування на всіх рівнях публічного управління.

II. Постановка завдання

Метою статті є обґрунтування ідеї використання нових комунікаційних каналів забезпечення електронної взаємодії в системі місцевого самоврядування України. Особливу увагу приділено дослідженню питання постачання публічних послуг та організації форм прямої демократії в системі місцевого самоврядування України.

III. Результати

Одним із найперспективніших напрямів розвитку місцевого самоврядування є активне використання ресурсу електронної демократії. Інформаційні технології як фактор впливу на рівень відкритості органів місцевої влади є невід'ємним засобом забезпечення права та реальної здатності громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення. Розбудова інформаційного суспільства у вимірі державотворчих процесів у світі та в Україні дає нові можливості для найбільш повного задоволення інформаційних потреб суспільства, у тому числі розширення переліку сервісних послуг органів місцевого самоврядування членам територіальних громад.

У зв'язку із цим особливий інтерес становить питання застосування комунікаційних каналів електронної взаємодії та постачання електронних послуг як засобу розвитку практики надання публічних послуг у місцевому самоврядуванні. Так, поряд із класичним підходом з виділенням трьох видів електронної взаємодії дослідники застосовують розширений перелік її видів, серед яких виділено вид взаємодії "громадянин – громадянин" (C2C). У контексті місцевого самоврядування, на нашу думку, C2C можна доповнити видом "член територіальної громади – член територіальної громади" (MC2MC) (англ. member of a community – member of a community). Такий підхід повною мірою відображає сутність цих зв'язків у системі місцевого самоврядування. Уведення цього компонента розглянуто як шлях до інституціоналізації місцевого самоврядування на основі демократичної та сервісної держави. У контексті розгляду проблеми відкритості місцевої влади це посилює здатність територіальних громад до самоорганізації у вирішенні питань місцевого значення [4, с. 119]. В умовах розвитку інформаційного суспільства відбувається актив-

ний розвиток нових видів електронної взаємодії, що відображається в переході від стандартних її видів до складних форм із залученням влади, бізнесу та громадян. Однією з таких моделей є бізнес-модель B2B2C (бізнес – бізнес – клієнт), яка має на меті допомагати людям та іншим компаніям. Прикладом її функціонування є сучасні торгові майданчики, де, крім найменування й оплати товарів, можна знайти форуми обговорення, на яких споживачі залишають свої відгуки про продукти та компанії, а компанії можуть надавати опис товарів і відповідати на запитання споживачів. З погляду забезпечення взаємодії влади, бізнесу та громадян особливий інтерес становить розвиток такого нового виду електронної взаємодії, як G2B2C (влада – бізнес – громадянин). Сьогодні цей вид взаємодії активно розвивається в Японії, Тайвані, Південній Кореї, Сінгапурі, країнах, які останнім часом зробили великий стрибок у технологічному розвитку.

У контексті застосування G2B2C у системі місцевого самоврядування ми пропонуємо впровадити такий вид електронної взаємодії, як G2B2MC (влада – бізнес – член територіальної громади), який дає змогу забезпечити високий рівень взаємодії органів місцевого самоврядування, бізнесу та членів територіальних громад. Така побудова ключових суб'єктів вирішення питань місцевого значення зосереджена саме на завданнях, проблемах, інтересах та потребах територіальних громад. Ця модель передбачає широкі можливості для органів місцевої влади щодо активного залучення ресурсів приватного сектору на взаємовигідних умовах, залучення місцевих спільнот до вирішення питань соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Як інструменти практичного втілення виду електронної взаємодії G2B2MC можна запропонувати нові комунікаційні канали – додаток Passbook у поєднанні з технологіями електронного банкіngu. Це відкриває перспективи для місцевої влади щодо забезпечення належних умов комунікації, обробки інформації в реальному часі та значно зменшують ризики негативного впливу людського фактора (неналежне виконання функціональних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування) під час надання послуг органами публічної влади.

Стосовно можливостей використання вищезазначених каналів комунікації слід зауважити таке. Passbook – це додаток, запропонований компанією APPLE, вбудований в операційну систему власної розробки, сьогодні доступний в інших операційних системах. Розробником надані гнучкі інструменти обліку, спілкування та зберігання інформації. Passbook використовують для зберігання та відображення банківських, членсь-

ких, споживчих карток тощо. Це досить проста у використанні програмна оболонка, що дозволяє вміщувати в мобільному пристрої всі види карток та квитків в електронному вигляді. Також вона дає змогу емітенту карток легко проводити маніпуляції з ними (зміна зовнішнього вигляду, номіналу тощо). Головною перевагою додатка є здатність до організації зворотного персоналізованого зв'язку між емітентом та власником картки. Passbook легко інтегрується з будь-якими системами електронного документообігу. Комунікація організована за допомогою гнучкого інструменту – Push-повідомлення, яке, на відміну від СМС-повідомлень, є більш прогресивним, ненав'язливим, що забезпечує надання цінної для споживача інформації [3]. Цей комунікативний канал може забезпечити діалог між органом місцевого самоврядування та громадянином. Push-повідомлення є сучасним каналом маркетингу, застосування якого в діяльності органів місцевого самоврядування дасть змогу зміцнити взаємодію всіх учасників процесу вирішення питань місцевого значення. Особливо перспективним є його застосування в організації надання електронних послуг населенню. Ці комунікативні можливості можуть бути широко використані в місцевому самоврядуванні, передусім стосовно забезпечення прямих і зворотних зв'язків між органами місцевого самоврядування та громадянами загалом і надання послуг населенню зокрема. Комунікація за допомогою технологій, які використовують у Passbook, дає змогу в режимі реального часу вести адресний діалог і забезпечувати перехід до прямої демократії, уникати посередництва в процесі волевиявлення з будь-яких питань.

Наступною складовою забезпечення електронної взаємодії в системі місцевого самоврядування є використання технологій електронного банкінгу. Електронний банкінг дає змогу розширити можливості для реалізації прав громадян щодо участі в місцевому самоврядуванні. Електронний банкінг є потужним ресурсом бізнесу, який можна використовувати в системі місцевого самоврядування для дистанційного надання різних послуг та забезпечення зворотного зв'язку з громадянами в процесі вироблення й прийняття спільних рішень (місцеві вибори, обговорення проектів соціально-економічного розвитку територій, прийняття статутів територіальних громад, опитування, моніторинг тощо). На початковому етапі ці засоби можуть бути використані для прийняття управлінських рішень у межах локальної нормотворчості, наприклад, опитування територіальних громад, мікрорегіонів, моніторинг стану розвитку соціального, економічного, політичного, культурного аспектів життя територіальних громад. У подальшому передбачено можливість запровадження цих комунікати-

вних засобів для проведення місцевих референдумів та виборів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів. Тим самим запровадження такої практики дасть змогу організувати місцевій владі всі види виборів та опитувань.

Використання технологій електронного банкінгу в удосконаленні системи надання публічних послуг та організації форм прямої демократії в системі місцевого самоврядування розглянемо на прикладі електронного банкінгу "Приват24" комерційного банку "ПриватБанк". "Приват24" є прикладом найбільш розвинутої системи електронного банкінгу. Цей банк обслуговує велику кількість споживачів різних категорій населення та установ, закладів різних форм власності. Сьогодні на вітчизняному ринку банківських послуг "ПриватБанк" має найбільш гнучку систему організації сплати за товари та послуги. Банк розробив модуль (API – інтерфейс програмування додатків, англ. application programming interface), який можна приєднати до будь-якої сторінки продавця товару або послуг. Покупець має можливість самостійно сплатити з власної сторінки "Приват24", куди його спрямує вищевказаний модуль. Це створює додатковий механізм захисту, оскільки не потребує заповнення на сторінці продавця таких даних, як номер карти та код карти. Відповідно, місцева влада може бути замовником або розробником подібного модуля API. Тобто на його основі забезпечується організація комунікації громадян типу MC2MC, про яку йшлося вище.

Так, голосування може бути організовано за допомогою системи "Приват24", банкоматів, терміналів оплати послуг, Passbook, які дають можливість у короткий термін організувати будь-які форми народного волевиявлення. Водночас ці засоби можуть бути ефективними не для всіх видів голосування, як-от вибори голів сільських, селищних, міських рад та депутатів місцевих рад. Передусім, ідеться про їх використання в процесі повсякденних питань організації життя мікрорегіонів та територіальних громад загалом. Застосування цих електронних каналів взаємодії потребує вивчення та врахування всіх ризиків, пов'язаних із забезпеченням легітимності виборів. Зокрема, для уникнення ризиків маніпуляцій з прямим волевиявленням, наприклад, масова організація проплачених прихильників і голосування під наглядом, офіційні та найбільш значущі вибори доцільно проводити на звичайних виборчих дільницях. Автомати (термінали оплати послуг) для голосування можуть надаватися в оренду органам місцевого самоврядування. Це питання потребує подальшого дослідження.

Важливим кроком у застосуванні електронного банкінгу в системі місцевого самоврядування є створення карти Е-громадянин за аналогією з банківською картою. Банк за

дорученням або у співпраці з відповідальним органом місцевої влади емітує карту Е-громадянин для участі в голосуванні, опитуванні та для надання послуг. Ця карта може бути на матеріальному носії (звичайна пластикова) або віртуальна. Передача доступу до карти Е-громадянин третім особам несе у собі ризики доступу до всіх банківських рахунків, що поставить під загрозу власні, кредитні та інші кошти. Це є запорукою особистого використання. Для посилення безпеки можна використовувати цифровий електронний підпис.

Карту Е-громадянин можна розглядати як один з основних засобів організації всіх форм прямої демократії (місцеві вибори, місцеві референдуми, збори громадян тощо) на різних рівнях місцевого самоврядування (регіональний, районний, територіальної громади). Крім того, застосування цього засобу має значні перспективи на рівні мікрогромад: органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети); об'єднання співвласників багатоквартирного будинку. На нашу думку, використання карти Е-громадянин у системі надання муніципальних (публічних) послуг має значний потенціал у поєднанні з технологією Passbook. Актуальним для України є розвиток практики застосування такої карти у сфері послуг житлово-комунального господарства. Одним із вдалих прикладів застосування таких карток на пострадянському просторі є досвід Естонії. Так, базовим елементом інноваційних інформаційних систем в Естонії є електронна ID-карта. ID-карта – це обов'язковий ідентифікаційний документ кожного громадянина. Ця карта є основним елементом у спілкуванні держави та громадянина, яка забезпечує доступ до всіх інстанцій і послуг. Використання цієї карти дає змогу місцевим жителям купувати квитки на громадський транспорт, у театр, сплачувати покупки в магазинах, отримувати послугу “м-парковка”, здійснити різні види реєстрацій і платежів [2].

Крім таких карток, ми пропонуємо використання модуля API в організації опитувань членів територіальних громад органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення. Такий вид електронного спілкування у сфері бізнесу називають “електронним майданчиком”. У діяльності органів місцевого самоврядування це дасть можливість отримувати та враховувати громадську думку щодо всіх питань місцевого значення.

IV. Висновки

Таким чином, до переваг застосування розглянутих вище комунікаційних каналів електронної взаємодії та постачання електронних послуг належать:

– організація голосування, опитування дає змогу швидко, ефективно, економно за-

безпечити участь кожного члена територіальної громади в процесі управління місцевими справами;

- картка Е-громадянин має точну територіальну ознаку, взаємодія та участь громадян у вирішенні місцевих питань можуть бути організовані на рівні будинку, вулиці, кварталу тощо;
- технологія використання цих комунікаційних каналів електронної взаємодії та постачання електронних послуг дає змогу отримати статистику голосувань, опитувань за кожною картою Е-громадянин і виявляти найбільш активних, неактивних власників карток;
- забезпечення постійної участі громадськості в процесі локальної нормотворчості сприяє обізнаності громадян з політичних, економічних, соціальних, культурних питань життя територіальної громади та держави загалом;
- використання ресурсу електронної демократії в цьому контексті сприятиме розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Впровадження НІКТ дасть змогу Україні, що перебуває на етапі пошуку шляхів реформування владних інститутів всіх рівнів, швидше досягти поставлених цілей та зайняти гідне місце серед європейських держав. Забезпечення електронної взаємодії на основі побудови відносин за моделлю G2B2MC забезпечує відкритість системи місцевого самоврядування, посилює здатність територіальних громад до самоорганізації у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно, у подальшому зростатиме значущість наукових розробок з обґрунтування впровадження нових технологій електронного урядування за всіма напрямками діяльності органів місцевого самоврядування. Одним з напрямів подальших досліджень є розробка пропозицій щодо внесення змін до законодавчих актів, які регулюють питання використання інструментів бізнесу, НІКТ у системі місцевого самоврядування в Україні.

Список використаної літератури

1. Береза А. Парадокс посередника у запровадженні електронної демократії / А. Береза // Держава та право : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 52. Юридичні і політичні науки. – С. 669–673.
2. Васильєва Н. В. Досвід Естонії у наданні електронних послуг населенню [Електронний ресурс] / Н. В. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток : ел. наук. фак. вид. – 2013. – № 11. – Режим доступу: www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=650.
3. Интернет маркетинг: теория и практика. Что такое Push-уведомления и как их правильно использовать [Электронный ресурс]. – Режим доступа: marketingbuzz.info/chto-takoe-push-uvedomleniya-i-kak-ix-pravilno-ispolzovat.html.

4. Киян С. Обеспечение деятельности органов местного самоуправления на основе информационной логистики / С. Киян // Вест. гос. и муницип. упр. – 2013. – № 3. – С. 117–123.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p_
6. Тітов С. В. Web-сайти місцевого самоврядування як складова впровадження е-урядування в Україні [Електронний ресурс] / С. В. Тітов, О. В. Тітова // Віс. Харк. держ. акад. культури. – 2013. – Вип. 39. – С. 146–155. – Режим доступу: nbuv.gov.ua/j-pdf/hak_2013_39_20.pdf.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2014.

Киян С. А. Современные средства обеспечения электронного взаимодействия в системе местного самоуправления

В статье рассматриваются теоретические подходы к развитию электронного взаимодействия между органами местного самоуправления, частным сектором и гражданами. Основное внимание уделяется обоснованию возможностей применения новейших информационно-коммуникационных технологий, которые используются в частном секторе. Предлагается применение электронных технологий предоставления банковских услуг для предоставления публичных услуг членам территориальных общин и реализации местной политики. В качестве инструментов практического воплощения вида электронного взаимодействия G2B2MC обосновываются перспективы применения новых коммуникационных каналов приложения Passbook в сочетании с электронным банкингом.

Ключевые слова: местное самоуправление, публичные услуги, е-правительство, электронное взаимодействие, G2B2C, G2B2MC, новейшие информационно-коммуникационные технологии, Passbook, электронный банкинг.

Kiyan S. Modern Means of Electron Interaction in the System of Local Government

The purpose of this article is to study the idea of using new communication channels providing electronic interaction in the system of local government in Ukraine. Special attention is given to research the supply of public services and forms of direct democracy at the local government of Ukraine.

One of the most promising areas of local government is an active resource use electronic democracy. Information technology as a factor of influence on the degree of openness of the local authorities are the indispensable means of ensuring law and the real ability of citizens to participate in solving local problems.

In this regard, particular interest is the question of the application of communication channels of electronic communication and delivery of electronic services as a vehicle for the practice of providing public services in local government. So, along with the classical approach with the release of three types of electronic interactions, the researchers used an expanded list of species, among which is the kind of interaction "citizen – citizen" (C2C). In the context of local government, we believe that C2C is possible to add a view "member of a community – member of a community" (MC2MC). This approach fully reflects the essence of these relations in the system of local government. From the point of view of cooperation between government, business and citizens of particular interest is the development of a new type of electronic interaction G2B2C (government-business-citizen). Today, this kind of interaction is actively developing in Japan, Taiwan, South Korea, Singapore, countries that have recently made a big progress in technological development.

In the context of application G2B2C in the local government system we offer the introduction of this type of electronic interaction G2B2MC (government-business – member of the community) that guarantees a high level of cooperation of local governments, businesses and members of local communities. Such a construction of the key issues of local importance are concentrated on the problems, issues, interests and needs of local communities. This model provides opportunities for local authorities to actively involve private sector resources on mutually beneficial terms, the involvement of local communities to address issues of social and economic development of the territories concerned.

As a practical implementation tools type electronic interaction G2B2MC can offer new communication channels Passbook application in conjunction with electronic banking. The use of these channels opens new perspectives for local authorities to ensure appropriate conditions of communication, information processing in real time and greatly reduce the risk of damage to human factors (improper performance of functional responsibilities of local government officials) in the services provided by public authorities.

Implementation the NICT in Ukraine, which is under the search for ways of reforming government institutions at all levels are likely to achieve their goals and take a worthy place among the European powers. Providing electronic interaction based on the model of relations G2B2MC provides transparency of local government, strengthens the ability of communities to local-organize in solving local problems. According to further increase the importance of scientific research to study new technologies of e-government in all areas of local government.

Key words: local government, public service, e-government, electronic interaction, G2B2C, G2B2MC, new information and telecommunication technologies, Passbook, electronic banking.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до науково-виробничого журналу “Держава та регіони. Серія: Державне управління”

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 14.10.2009 р. № 1-05/4)

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**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / АТ “УкрСиббанк”

р/р 26001504757200 / ОКПО 19278502 / МФО 351005

За друк статті у науково-виробничому журналі “Держава та регіони”.